Das parlamentarische System in den wichtigeren Staaten Zentraleuropas

Paul Albath

Breslau 1931

Das parlamentarische System in den wichtigeren Staaten Zentraleuropas

---

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde
einer Hohen juristischen Fakultät
der Friedrich-Wilhelm-Universität zu Breslau

vorgelegt von

Paul Albath

Gedruckt mit Genehmigung der jur. Fakultät.

Gutachter: Geheimrat Prof. Dr. Heilborn

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Meinen lieben Eltern
in herzlicher Dankbarkeit zugeeignet

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548224_0139

Inhalt

Begriffsbestimmung . . . . . 9—14

Das parlamentarische System in:

a) Belgien . . . . . 14—16

b) Frankreich . . . . . 16—18

c) Ungarn . . . . . 19—22

d) Deutschland . . . . . 22—28

e) Preußen . . . . . 28—31

f) Oesterreich . . . . . 31—38

Schlußbetrachtung . . . . . 38—44

Literatur

A. Zeitschriften:

Deutsche Juristenzeitung. 1920 und 1921.
Frankfurter zeitgemäße Broschüren, Bd. XXIV.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Bd. IX—XIV.

B. Werke:

Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1930.
Anschütz, Parlament und Regierung im Deutschen Reich. Berlin 1918.
Bernatzik, Die österreichischen Verfassungsgesetze. Leipzig 1906.
Bonn, Die Krisis der europäischen Demokratie. München 1925.
Bornhak, Allgemeine Staatslehre. Berlin 1909.
Bornhak, Die Verfassung des Freistaates Preußen. Berlin 1921.
Fürst Bismarcks Reden, Herausgegeben von Stein. Verlag Reclam.
Bunzel, Der Zusammenbruch des Parlamentarismus - - -. Graz und Leipzig 1923.
Duguit, Traité de droit constitutionel. 1. Aufl., Paris 1911.
Errera, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien. Tübingen 1909.
Finger, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Stuttgart 1923.
Giese, Deutsches Staatsrecht. Berlin und Wien 1930.
Gumplowicz, Allgemeines Staatsrecht. Innsbruck 1907.
Gumplowicz, Das österreichische Staatsrecht. Wien 1907.
Gustermann, Ungarische Constitution. Wien 1811.
Hasbach, Die parlamentarische Kabinettsregierung. Stuttgart und Berlin 1919.
Hatschek, Deutsches und preußisches Staatsrecht. Berlin 1922, Bd. 1.

Hegelmaier, Staatsformen - - -.
Stuttgart 1927.
Helfritz, Allgemeines Staatsrecht.
Berlin 1928.
Hugelmann, Studien zum österreichischen Verfassungsrecht.
Wien 1886.
Huber, Die Verfassung des Freistaates Preußen.
Berlin 1921.
Jellinek, Allgemeine Staatslehre.
Berlin 1922.
Kelsen, Allgemeine Staatslehre.
Berlin 1925.
Kelsen, Das Problem des Parlamentarismus.
Wien und Leipzig 1925.
Koellreutter, Das parlamentarische System in den deutschen Landesverfassungen. Tübingen 1921.
Kolmer, Parlament und Verfassung in Oesterreich.
Wien und Leipzig 1902.
Lamp, Das Zweikammersystem der österreichischen Bundesverfassung. Innsbruck 1922.
Lebon, Das Verfassungsrecht der französischen Republik.
Tübingen 1909.
Loewenstein, Volk und Parlament.
München 1922.
Marczali, Ungarisches Verfassungsrecht.
Tübingen 1911.
Michaelis, Weltreisegedanken.
Berlin 1923.
Montesquieu, Ocuvres de M., De l'Esprit des Lois.
Paris 1788.
Naviasky, Die Grundgedanken der Reichsverfassung.
München und Leipzig 1920.
Palus, Der Parlamentarismus und seine Zukunft.
Berlin 1907.
Poetsch-Heffter, Reichsverfassung.
Berlin 1928.
Piloty, Das parlamentarische System.
Berlin und Leipzig 1917.
Piloty, Autorität und Staatsgewalt.
Tübingen 1905.
Posener, Die Staatsverfassungen des Erdballs.
Charlottenburg 1909.
Preuß, Staat, Recht und Freiheit.
Tübingen 1926.
Ratzenhofer, Wesen und Zweck der Politik.
Leipzig 1893.
Redslob, Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form. Tübingen 1918.
Schmitt, Verfassungslehre.
München und Leipzig 1928.
Spengler, Der Untergang des Abendlandes.
München 1922.

Stier-Somlo, Verfassung des Freistaats Preußen.
Berlin und Leipzig 1921.
v. Timon, Ungarische Verfassungs- und Rechtsgeschichte.
Berlin 1904.
Vauthier, Das Staatsrecht des Königreichs Belgien.
1892.
Ulbrich, Das österreichische Staatsrecht.
Tübingen 1909.
Weber, G., Weltgeschichte, 23. Aufl.
Weber, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland.
München und Leipzig 1918.
Waldecker, Allgemeine Staatslehre.
Berlin-Grunewald 1927.
Waldecker, Die Verfassung des Freistaates Preußen.
Berlin 1928.
Wieser, Das Gesetz der Macht.
Wien 1926.
Wittmayer, Die Weimarer Reichsverfassung.
Tübingen 1922.
Wittmayer, Oesterreichisches Verfassungsrecht.
Berlin 1923.
Zenker, Der Parlamentarismus, sein Wesen und seine Entwicklung. Wien und Leipzig 1914.
Ziegler, Volk, Staat und Persönlichkeit.
Berlin 1917.
Zorn, Der deutsche Staatsgedanke.
Leipzig 1921.
Reich und Staat im neuen Deutschland, Vorlesungen.
Berlin 1929.

Seit dem Auftauchen des Begriffes „parlamentarisches System" gehen die Meinungen hierüber weit auseinander. Nur einige Ansichten sollen die verschiedenartigen Auffassungen darlegen.

Die eine erblickt das Wesen des parlamentarischen Regierungssystems in der Alleinherrschaft des Parlaments. „Das Wesen des Parlamentarismus ist die Omnipotenz der Kammer", sagt Robinson[1]), und Piloty[2]) ist ähnlicher Ansicht: „Das Parlament will nicht nur Mitwirkungsrechte bei Gesetzgebung . . ., sondern es will regieren".

Dieser Parlamentsdiktatur steht eine sehr weitgehende Auffassung des Begriffes gegenüber, die von Duguit[3]) und Redslob[4]) vertreten wird, und welche eine überaus vielseitige Kritik hervorgerufen hat. Redslob erblickt das Wesen des parlamentarischen Systems darin, daß sich Parlament und Regierung das Gleichgewicht halten und über sich als gemeinsamen Herrn nur das Volk als Schiedsrichter anerkennen. Wo dagegen wie in Frankreich ein parlamentarisches Regierungssystem nicht durch Gleichgewicht von Legislative und Exekutive gekennzeichnet werde, sondern durch die völlige Abhängigkeit der Regierung vom Parlament, weil auch das Oberhaupt des Staates vom Parlament gewählt werde, da liege eine Entartung des parlamentarischen Systems vor.

Diese beiden kurz angedeuteten Begriffserklärungen haben ihre Wesensmerkmale bestimmten, in der Geschichte seit Jahrhunderten bestehenden Staatstypen entnommen.

Aus diesen verschiedenartigen Auffassungen geht hervor, daß es sehr schwierig ist, eine schlagwortähnliche, kurze Begriffsbestimmung zu geben, die den Vorteil der Kürze und Präzision hat, gleichzeitig aber auch wissenschaftlich brauchbar ist.

Ich fasse das parlamentarische System als eine Regierungsform auf, bei der das Parlament rechtlich in der Lage ist, auf die allgemeine Führung der Regierung des Staates maßgeblichen Einfluß auszuüben; eine Regierungsform also, bei der vor allem das Verhältnis der Regierung zum Parlament in ständiger Verantwortlichkeit besteht, so daß die Regierung nicht „dauernd und erheblich von der ihr durch das Parlament vorgezeichneten politischen Richtung"[5]) abweichen kann[6]).

Das Parlament wird berufen durch die freie, von niemandem beeinflußte Wahl des Volkes[7]). Sind aber die Abgeordneten, die Parlamentsmitglieder, gewählt, so tritt das Volk außer

Aktivität[8]). Theoretisch ist es auch nach der Wahl Inhaber der Staatsgewalt; die Aeußerung dieser Staatsgewalt endet aber praktisch in der Wahl der Parlamentsmitglieder. Ist diese vollzogen, das Parlament zusammengetreten, dann hat das Volk auf die Ausübung der Staatsgewalt während der Wahlperiode verzichtet. Das Parlament hat diese Staatsgewalt als Stellvertreter des Volkes auszuüben[9]). Dieser Auftrag ist dann unwiderruflich, so daß während der ganzen Wahlperiode das Volk mit Ausnahme der Fälle der Volksinitiative und des Referendums staatsrechtlich völlig außer Tätigkeit gesetzt ist.

Der Haupteinfluß des Parlaments ist nun gesichert durch die Ministerverantwortlichkeit[10]). Das Kabinett in seiner Gesamtheit wie auch jeder Minister bedarf zu seiner Amtsführung ständig und dauernd des Vertrauens des Parlaments. Dadurch ist die Regierung stets und ohne Ausnahme nicht nur bei ihrer Ernennung, sondern auch darüber hinaus während der ganzen Amtszeit materiell vom Parlament abhängig. Die Exekutive wird formell vom Staatsoberhaupt geleitet. Dieses ernennt und entläßt nicht nur die Minister; auch die wichtigsten Akte der Exekutive werden in seinem Namen ausgeübt.

Alle staatsrechtlichen bedeutsamen Handlungen sind aber an die Gegenzeichnung der Minister gebunden, die wiederum tatsächlich vom Parlament abhängig sind. Daher kann weder vom Staatsoberhaupt noch vom Ministerium ein einziger bedeutsamer Staatsakt gegen den Willen des Parlaments vorgenommen werden. Das Kabinett kann infolgedessen weder das Parlament auflösen noch ein etwa rechtlich vorhandenes Vetorecht absolut ausüben. Das Auflösungsrecht durch die Regierung mag zwar rechtlich gegeben sein; wesentlich ist, daß es tatsächlich nicht ausgeübt werden kann. Ein nur suspensives Veto braucht dem parlamentarischen System nicht unbedingt zu widersprechen, da dieses ja nur aufschiebend wirkt, also der ausschlaggebende Wille des Parlaments sich dennoch Bahn bricht.

Es regiert also beim parlamentarischen System mittelbar durch die Regierung immer nur die Mehrheit der Parlamentarier[11]). Wir haben es also mit der Parlamentsherrschaft zu tun; denn das parlamentarische Regierungssystem wird geschaffen und gehalten nicht durch einen monarchischen Willen, nicht durch den Willen eines Präsidenten und auch nicht unmittelbar durch den Willen des ganzen Volkes, sondern lediglich durch den Willen des Parlaments selbst. Das Parlament nimmt selbstverständlich weder im Plenum noch in den Ausschüssen einzelne Regierungs-

handlungen selbst vor, sondern regiert durch die Einsetzung der von ihm abhängigen Regierung.

In einem parlamentarisch regierten Staate gibt es kein Organ, welches über dem Parlament steht. Voraussetzung ist jedoch, daß das Parlament der Vertreter des Volkes, des Inhabers der Staatsgewalt ist und daß die Befugnisse des Vertreters bei der Ausübung der Vertretung genau dieselben sind wie die des Vertretenen.

Nicht maßgeblich endlich ist die bestehende Staatsform, ob Monarchie oder Republik; wenn nur ein Parlament als Gesetzgeber und Kontrollinstanz vorhanden ist, wird der Mehrheitsführer stets seinen Willen zur Macht auch ohne Aenderung der Verfassung zur Wirksamkeit bringen können.

Während Bismarck[12]) die Einführung des Parlamentarismus als gleichbedeutend mit dem Ende der „monarchischen Einrichtung" ansieht, ist Redslob[13]) der entgegengesetzten Ansicht; er hält das parlamentarische Regiment nur schwer vereinbar mit der Republik. Beide stimmen aber insoweit überein, daß sie die Staaten des parlamentarischen Systems unter dem Gesichtspunkt des Subjekts der Staatsherrschaft zu den Staaten der Volkssouveränität rechnen.

Es sei an dieser Stelle erlaubt, die weiteren Gedanken Redslobs[14]), der — wie eingangs erwähnt — durch sein Buch „Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form" bahnbrechend gewirkt hat, einer kurzen Würdigung zu unterziehen. Redslob sieht das Wesen des parlamentarischen Systems in einem dualistischen System der Bindung zweier Organe, denen gleiche Machtfülle zuteil werden soll, nämlich dem Parlament, welches die allgemeinen Richtlinien der Politik bestimme, und der Regierung, der die Initiative der administrativen Ideen zukomme. Legislative und Exekutive sollen einander ebenbürtig an Macht sein. Dieses Gleichgewicht werde hergestellt einerseits durch die Verantwortlichkeit der Minister dem Parlament gegenüber, andererseits durch das Recht der Exekutive zur Auflösung des Parlaments. Die Auflösung soll daher neben der effektiven Ministerverantwortlichkeit die zweite Hauptstütze des parlamentarischen Systems sein. Redslob ist stark von Montesquien beeinflußt. Es soll deshalb kurz auf das Werk von Montesquien „Esprit des Lois", auf das 6. Kapitel des 11. Buches „De la Constitution d'Angleterre" eingegangen werden.

Für die politische Freiheit eines Bürgers ist nach Montesquien eine funktionelle Teilung der drei Gewalten[15]), der richterlichen,

der gesetzgebenden und der vollziehenden in jedem Staate unerläßlich. Wenn nun in ein- und demselben obrigkeitlichen Staatskörper die gesetzgebende Gewalt mit der vollziehenden vereinigt sei, so gebe es keine Freiheit, weil man fürchten müsse, daß derselbe Monarch oder derselbe Senat tyrannische Gesetze geben würde, um sie tyrannisch auszuführen. Es gebe auch dann noch keine Freiheit, wenn die richterliche Gewalt nicht von der gesetzgebenden und vollziehenden getrennt wäre. Wäre sie mit der gesetzgebenden verbunden, so würde die Macht über Leben und Freiheit der Bürger willkürlich sein; denn der Richter wäre Gesetzgeber. Wäre sie mit der vollziehenden Gewalt verbunden, so könnte der Richter die Macht eines Unterdrückers besitzen. Hieraus folgert Montesquien, daß keiner der Gewaltenträger das Uebergewicht erhalten und den andern zu unterdrücken suchen solle[16]).

Das Wichtige für uns in dieser Arbeit ist die Feststellung Montesquien's, die auch Redslob mit anderen Worten ausspricht, daß dadurch, daß mit der Handhabung der begrifflich unterschiedenen Gewalten verschiedene Organe betraut werden, nicht eine Trennung des Staates, sondern innerhalb des Staates vorgenommen wird, oder eine „Bindung der Gewalten"[17]) da sich die Organe vor gegenseitigen Uebergriffen durch direkte Einwirkung aufeinander in Schach zuhalten vermögen. Da der Zweck der gegenseitigen funktionellen Trennung aber gerade der sein soll, die Machtfülle im Staate gleichmäßig zu verteilen und nicht allzu große Macht in einer Hand zu vereinigen, ist das Wesen des parlamentarischen Systems diesem Grundsatz der Gewaltenteilungslehre gerade entgegengesetzt[18]); denn gerade beim Parlamentarismus kann ja nur die gesetzgebende Gewalt die herrschende sein. Dies bringt allein schon die Ministerverantwortlichkeit mit sich.

Wenn Redslob zwischen „echtem" und „unechtem" Parlamentarismus unterscheidet, und den echten nur darin erblickt, daß ein System des Gleichgewichts zwischen Exekutive und Legislative herrschen solle und bei Streitigkeiten zwischen beiden Organen die Befragung des Volkes als Schiedsrichter beiden offenstände, so fordert diese abstrakte Formulierung des „echten" als des richtigen zum Widerspruch heraus; denn diese Unterscheidung enthält ein Werturteil, das zwar auf guten Gründen beruht, aber doch subjektiv gefärbt ist, weil Redslob nur die englische Verfassung hierbei im Auge hat. Bestände wirklich das Wesen des parlamentarischen Regierungssystems in der völli-

gen Gleichwertigkeit beider Faktoren, des Parlaments und der Regierung, dann wäre doch wohl nicht das Parlament dem Kabinett gegenüber durch die Ministerverantwortlichkeit mit stetiger Präponderanz ausgestattet.

Da in der Praxis die Auflösung des Parlaments durch die Regierung eine höchst seltene Ausnahme darstellen würde, die Vertrauensfrage aber die Grundregel allen parlamentarischen Lebens bedeutet, so ist im normalen Verlauf der Beziehungen zwischen Kabinett und Parlament letzteres stets das stärkere Organ; hinzu kommt ferner, daß zwar das Kabinett zusammengesetzt sein muß, wie das Parlament es will, daß aber das Kabinett auf die Zusammensetzung des Parlaments keinen Einfluß besitzt.

Auch sind die Ausführungen Redslobs über das Schiedsrichteramt des Volkes nicht richtig, weil es ja keinen aus eigener Initiative entsprungenen Volkswillen hat, vielmehr besteht der eigentliche „Volkswille" in Ansichten, die von irgendwelchen Parteiführern dem Volk aufoktroyiert sind.

Ebenso wenig möchte ich seiner Meinung beipflichten, wen er das Mißtrauensvotum nur als eine Mahnung des Parlaments an das Kabinett auffassen will. Das Mißtrauensvotum ist ein Beschluß des Reichstages, daß die Regierung ihr Amt aufgeben soll. Er ist mit einem unanfechtbaren Urteil zu vergleichen. Ein Kabinett, das dem Mißtrauensvotum nicht folgt, begeht eine Verfassungsverletzung.

Es ist dann noch zu erörtern, inwieweit Referendum und Volksinitiative den Parlamentarismus beeinflussen. Das Referendum stellt sich als ein außerordentliches Gesetzgebungsrecht dar, welches nur in außerordentlichen Fällen in Funktion tritt. In der Regel wird es sich hier darum handeln, daß irgendein Parlamentsbeschluß nicht wirksam werden soll. Zweck dieser beiden Institutionen ist lediglich der, dem Volk während der Legislaturperiode die Möglichkeit zu geben, die Staatsgewalt selbst auszuüben und seinen staatsrechtlichen Willen zum Ausdruck zu bringen.

Fragt man nun nach dem Werte und der Bedeutung des Parlamentarismus, dann geht man, ohne es auszusprechen, von der Parlamentsherrschaft aus. Nach außen hin wird zweifellos immer die Regierung als der handelnde Teil bei der Herrschaftausübung erscheinen. Sie ist vom Staate unzertrennlich und hat objektiv die Interessen der Allgemeinheit zu vertreten. Die Regierungstätigkeit erscheint als die wichtigste Ausübung der

Funktionen des Staates, und zwar ist sie teils gebundene, teils freie Tätigkeit[19]); gebunden insofern als sie die gegebenen Rechtssätze auszuführen hat; frei, weil ihr außerhalb der Gesetze freier Spielraum gelassen ist.

Auftraggeber der Regierung in einem parlamentarischen Staate, insbesondere in einer parlamentarischen Republik muß letzten Endes immer das Parlament sein.

Rein theoretisch kann auch im parlamentarischen Staat eine Regierung, welche die Parlamentsmehrheit für sich hat, tun und lassen, was sie will.

— Wenn auch nicht zum Thema der Arbeit direkt gehörend, soll doch ein Fall nicht unerwähnt bleiben, daß nämlich die Regierung gegenüber dem Parlament ein Uebergewicht erlangen kann. Voraussetzung hierfür ist natürlich, daß die Regierung nicht aus dem Parlament oder nicht mit Zustimmung desselben gebildet wird. Das Parlament wird schließlich gegen eine solche, ohne seinen Willen zustandegekommenen Regierung kein anderes Mittel haben als die dauernde Ablehnung der Regierungsvorlagen. —

Ueberall dort aber, wo das Parlament Einfluß auf das Zustandekommen der Regierung hat und dieselbe durch sein Mißtrauensvotum beseitigen kann, wird die Macht beim Parlament und nie bei der Regierung sein. Diese wird in allen diesen Fällen, wenn sie sich dem Parlament gegenüber überlegen zeigen sollte, diese Ueberlegenheit nie auf Rechtsgründe, sondern nur auf Tatsachen stützen können. Das Parlament hat das Recht zu verlangen, daß nur Männer seines Vertrauens in die Regierung kommen und in derselben amtieren, und aus diesem Grunde ist das Parlament rechtlich der Herr über den Staat während der jeweiligen Legislaturperiode. Der Träger der Staatsgewalt, das Volk, verzichtet durch die Wahl der Abgeordneten für die Dauer der Legislaturperiode auf die Ausübung der Staatsgewalt. Das Parlament hat nunmehr seine Hauptaufgabe zu erfüllen, die großen programmatischen Richtlinien der allgemeinen Politik zu bestimmen.

Belgien.

Die belgische Verfassung kann für sich das Verdienst in Anspruch nehmen, daß sie die erste auf dem europäischen Kontinent ist, welche parlamentarische Ideen in der Praxis zu verwirklichen trachtete. Sie ist für die vorliegende Arbeit insofern von besonderem Interesse, als es sich bei Belgien um einen Staat

handelt, der sich nicht nach und nach historisch entwickelt hat, sondern durch ein einziges Ereignis vor nicht allzu langer Zeit, durch einen einzigen Akt, entstanden ist.

Der neue belgische Staat verdankt seine Entstehung der Revolution von 1830, welche als Folge der französischen Julirevolution anzusehen ist. Die aus dem Königreich der Niederlande ausscheidenden belgischen Provinzen gründeten einen Staat. Wenn der Nationalkongreß am 22. November 1830 die Annahme einer „konstitutionell-repräsentativen Monarchie“[20]) unter einem erblichen Oberhaupt beschloß und Errera[21]) gleichfalls vom Bekenntnis des „unabhängigen Belgien zum konstitutionellen Prinzip“ spricht, so ist dieser Ausdruck nicht zutreffend. Die belgische Monarchie ist ein Produkt des Volkswillens und beruht auf der Verfassung. Die Staatsgewalt ist beim Volk[22]). Wir haben in Belgien eine rein parlamentarische Monarchie[23]). Die Gewalt des Königtums stützt sich nur auf Verleihung. Der König hat zwar wie in konstitutionellen Staaten das Recht, die Regierung zu ernennen und zu entlassen; doch muß er seine Minister aus der Mitte des Parlaments oder doch aus jenen Kreisen nehmen, welche diesem genehm sind, da die Minister den Kammern gegenüber nicht nur verantwortlich sind, sondern auch von ihrem Vertrauen abhängig sind.

Dem König stehen insbesondere das Repräsentationsrecht nach außen, das Begnadigungsrecht und das Recht zur Verleihung von Orden, Titeln und Ehrenzeichen zu. Bemerkenswert ist, daß nicht allein die Ausübung der sonst einem parlamentarischen Monarchen zukommenden Rechte, sondern auch die Ausübung der persönlichen Ehrenrechte zu ihrer staatsrechtlichen Wirksamkeit ministerielle Gegenzeichnung zur Voraussetzung hat[24]). Zwei besondere Rechte sind es aber, die ihn dem Parlament gegenüber als völlig gleichberechtigt und gleichgestellt erscheinen lassen.

Das eine Recht ist das absolute Vetorecht nach Art. 26 und und 69 der Verfassung. Dieses Recht kann jedoch nur angewendet werden, wenn ein übereinstimmender Beschluß beider Kammern vorliegt[25]). Ferner steht nach Art. 71 der Verfassung dem König das Recht zu, vor Beendigung der Legislaturperiode die beiden Kammern des Parlaments aufzulösen. Auch diese beiden Rechte erfordern zu ihrer Rechtswirksamkeit ministerielle Gegenzeichnung.

Die Wahl der Minister liegt ebenso wie deren Entlassung zwar in der Hand des Königs, des Oberhauptes der Exekutive;

doch kann und wird er Personen, welche das Vertrauen des Parlaments nicht besitzen, nicht zu Ministern ernennen.

In der Praxis wird er mit Ausnahme des Kriegsministers, der als aktiver Offizier kein Parlamentarier sein darf, stets Parlamentsmitglieder zu Ministern machen.

Da aber jede Handlung des Königs zu ihrer Gültigkeit die Gegenzeichnung eines Ministers enthalten muß, der damit die Verantwortung übernimmt und sich für seine Handlungen gegebenenfalls vor dem Kassationsgerichtshof rechtfertigen muß, die Regierung sich aber ausschließlich nur nach dem Vertrauen des Parlaments zu richten hat, so wird das Volk durch seinen Vertreter, das Parlament, jede staatsrechtliche Handlung des Königs, die im Widerspruch zum Willen des Parlaments steht, unmöglich machen.

Außer diesem in der Entscheidung des Königs liegenden Falle der Auflösung des Parlaments sind in der belgischen Verfassung noch zwei weitere Auflösungsmöglichkeiten vorgesehen.

Art. 85 schreibt einmal vor, daß bei einer Thronerledigung das Parlament als aufgelöst gilt. Bis zur Eidesleistung durch den neuen König gehen aber sämtliche königlichen Rechte auf die Regierung als Kollegium über. Dieses Interregnum gibt der Regierung infolge des Nichtvorhandenseins des Parlaments diktatorische Rechte, so daß man in dieser allerdings nur sehr kurzen Zeit von einem parlamentarischen System nicht sprechen kann.

Ferner hat nach Art. 131 der Beschluß einer Verfassungsrevision gleichzeitig eine Auflösung der beiden Kammern des Parlaments zur Folge. Der Zweck dieser eigenartigen Bestimmung soll wahrscheinlich der sein, dem Volk durch Neuwahlen Gelegenheit zu geben, die geplante Aenderung der Verfassung einer Kritik zu unterwerfen.

Zu erwähnen ist noch, daß der belgischen Verfassung das Referendum und die Volksinitiative unbekannt sind.

Trotz der nicht unerheblichen Machtfülle, die dem König und der Regierung rechtlich in die Hand gegeben ist, herrscht in Belgien das parlamentarische System, da das Parlament in der Lage ist, die Führung der Regierung zu beaufsichtigen und durch Erteilung des Miß- bzw. Vertrauensvotums stets seinen Willen herrschen zu lassen.

Frankreich.

Obwohl Frankreich für das kontinentale Europa in Verfassungsfragen vielfach als Muster gedient hat, so besitzt es

dennoch ähnlich wie das alte Oesterreich keine einheitliche Verfassungsurkunde, sondern begnügt sich mit verschiedenen einzelnen Verfassungsgesetzen, deren wichtigste sind:

Loi du 25 février 1875, relative à l'organisation des pouvoirs publics,

Loi du 24 février 1875, relative à l'organisation de Sénat,

Loi constitutionelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics.

Diese Gesetze beruhen auf dem System der Dreiteilung der Gewalten und des Parlamentarismus. Das Staatsvolk, der Träger der Souveränität, wird durch ein Zweikammer-Parlament vertreten[26]).

Die Verfassung von 1875 sollte eigentlich nur ein Provisorium bedeuten; denn man trug sich bei der Schaffung der republikanischen Verfassung offenbar mit dem Gedanken der baldigen Wiederaufrichtung der Monarchie[27]). Wenn dieses Provisorium dessen ungeachtet länger bestanden hat als alle Verfassungen vorher, so ist der Grund dafür wohl darin zu erblicken, daß die Verfassungsgesetze des Jahres 1875 sich nur auf das allernötigste beschränkten und daher der Weiterbildung der Verfassung nach den Bedürfnissen des Lebens keine Hindernisse bereiteten. Daß die Hoffnung auf die Wiederaufrichtung der Monarchie in Frankreich im Moment der Schaffung der neuen Verfassungsgesetze ziemlich stark vorhanden war, kann man aus der Regelung der Stellung des Präsidenten der Republik entnehmen. Man suchte ihn — wenigstens äußerlich — mit einer Reihe von Rechten zu bekleiden, welche sonst nur dem Monarchen zukommen. Praktisch allerdings hat der Präsident staatsrechtlich nur eine geringe Bedeutung[28]).

Das Parlament ist der Herrscher in Frankreich[29]). Es vertritt das Volk, den Träger der Staatsgewalt. Die Vorzugsstellung des Parlaments kennzeichnet sich in Frankreich dadurch, daß der Präsident nicht durch unmittelbare Volkswahl zum Amt berufen wird, sondern durch die Nationalversammlung; diese besteht aber wieder aus der Zusammenziehung der Deputiertenkammer und des Senats zu einem einheitlichen Kollegium. Es ist somit in das Belieben des Parlaments gestellt, wer Präsident werden soll. Das Parlament ist daher in der Lage, jede Persönlichkeit, die dem Bestande des Parlamentarismus gefährlich werden könnte, von der rechtlichen Erlangung der Präsidentschaft auszuschließen.

Weil die Stellung des Präsidenten infolge seiner Wahl durch das Parlament eine nur schwache ist, und weil die Minister dem Parlament verantwortlich sind und nicht dem Präsidenten, konnte sich nach den Verfassungsgesetzen von 1875 ein System herausbilden, welches dem Parlament ein wesentliches Uebergewicht gesichert hat.

Das parlamentarische Prinzip kommt in Frankreich noch besonders dadurch zum Ausdruck, daß — abgesehen von der absoluten Abhängigkeit der Regierung vom Parlament — kein Organ vorhanden ist, welches gegen einen Gesetzesbeschluß ein tatsächlich wirksames Veto einlegen könnte; nur der Präsident kann die nochmalige Beratung eines Gesetzesvorschlages verlangen.

Das Auflösungsrecht der Deputiertenkammer des Parlaments steht dem Präsidenten der Republik als Regierungsorgan zu. Doch besteht hier die Eigentümlichkeit, daß hierfür die Zustimmung des Senats, der anderen Kammer des Parlaments, erforderlich ist. Dieses Recht zur Auflösung der Deputiertenkammer widerspricht der Gewaltenteilungslehre, weil der Präsident der Republik als Oberhaupt der vollziehenden Gewalt über eine gesetzgebende Körperschaft Herrschaftsbefugnisse ausüben kann.

Der Senat ist nach der Verfassungsnovelle vom 9. Dezember 1884 eine parlamentarische Körperschaft, so daß hierdurch die Ueberlegenheit des Parlaments klar zutage tritt. Der Senat kann nicht aufgelöst werden, da alle drei Jahre ein Drittel der Senatoren ausscheidet und eine Neuwahl für die Ausgeschiedenen durch die Departements vorgenommen wird[30]). Es ist somit dafür gesorgt, daß alle drei Jahre ein frischer Geisteswind in den Räumen des Senats wehen kann.

Die Parlamentsherrschaft in Frankreich wird ferner noch dadurch besonders gefördert, daß die französischen Verfassungsgesetze eine unmittelbare Beteiligung des Volkes an der Gesetzgebung weder in der Form des Referendums noch in der der Volksinitiative kennen.

Wir haben also in Frankreich eine reine Parlamentsherrschaft, weil es keine Macht im französischen Verfassungssystem gibt, welche dem Parlament in seiner Gesamtheit durchgreifenden Widerstand entgegensetzen könnte, weil die Regierung allein nicht die Macht hat, ihren Willen durchzusetzen.

Ungarn.

Die Ungarn behaupten selbst, neben der englischen Verfassung die älteste Verfassung in Europa zu haben. In mancher Beziehung sehen wir eine völlig gleiche Entwicklung des Parlamentarismus hier wie dort.

Gleichzeitig mit dem Aufkommen der Königsmacht ist ebenfalls in Ungarn ein Kollegium gegeben, welches dem Monarchen zur Seite steht, und dasselbe findet mit dem Ende des 13. Jahrhunderts seine Organisation in einem Rate des Königs, der ursprünglich lediglich konsultativer Natur hinsichtlich der Gesetzesinitiative war.

Das erste Gesetz, welches sich mit Verfassungsfragen in Ungarn beschäftigte, stammt von 1298. Es ist das Dekret des letzten Arpaden Andreas III.[31]). Durch dasselbe wird festgestellt, daß die Krone nicht mehr das Recht hat, alle Mitglieder des Rates zu ernennen. Zwei Adlige und zwei Bischöfe erhalten kraft eigenen Rechts in diesem Rat Sitz und Stimme. Die Adligen wurden vom Reichstag gewählt, während die beiden geistlichen Ratsmitglieder von Suffragan-Bischöfen der Diözesen Gvan und Kalocsa bestellt wurden.

Der König wird durch diesen Rat in seinen Befugnissen eingeschränkt; er kann nur mit Zustimmung dieses Rates Gesetze erlassen und Dispositionen treffen. Außer dem Rat gibt es dann noch einen allgemeinen Reichstag, vor dem dann die Ratsmitglieder zur Verantwortung gezogen werden konnten[32]).

Es waren also bereits am Ausgange des 13. Jahrhunderts in Ungarn Parlamentarismus und Ministerverantwortlichkeit vorhanden, so daß der Ansicht Redslobs, daß erst durch die Gesetze von 1848 ein parlamentarisches System in Ungarn eingeführt wurde[33]), rechtstheoretisch nicht beigetreten werden kann.

Der Reichstag, das eigentliche Parlament, ist bereits in dem Moment vorhanden, in welchem Ungarn in die europäische Geschichte eintritt. Dieser ungarische Reichstag ist so recht der Typus der primitiven Parlamente. Er umfaßt nicht nur alle Vasallen der Krone, sondern alle freien Männer der Nation[34]). Nur diese hatten politische Rechte. Er ist gleichzeitig die oberste Gerichtsbehörde und beaufsichtigt die Staatsverwaltung. Sein Recht, die Beamten des Königs zur Rechenschaft zu ziehen, geht so weit, daß er auch die Absetzung des Palatins, des Stellvertreters des Königs, fordern kann.

Es waren im 13. Jahrhundert schon Ansätze des reinen Parlamentarismus vorhanden, denn der Reichstag konnte die Mitglieder des Rates, also die Regierung, entfernen, wenn sie sein Vertrauen nicht hatten; bei einem Wechsel der Ratsmitglieder, deren Amtsdauer ja nur drei Monate währte, konnte der Reichstag diejenigen Mitglieder, die nicht sein volles Vertrauen hatten, sofort ausschließen.

Eine Auflösung des ungarischen Reichstags in seiner ersten Periode ist nicht möglich, da er kein auf eine bestimmte Anzahl beschränktes Kollegium ist, sondern vielmehr die Gesamtheit aller Aktivbürger der Nation darstellt; in Wirklichkeit war jedoch die königliche Gewalt dem Reichstag in der Regel überlegen.

Ende des 13. Jahrhunderts verlor das Königtum in Ungarn seine absoluten Rechte. Es mußte seine Gewalt mit dem Rat und dem Reichstag teilen[35]).

Der König ist nicht mehr die Verkörperung der Staatsgewalt wie Stefan der Heilige[36]). Inhaber der Staatsgewalt ist die Heilige Krone, ein Abstraktum, welches über den einzelnen Organen des Staates steht. Der Begriff der Heiligen Krone umspannt das gesamte öffentliche Leben, vereinigt es zu einer Gesamtheit. Sie ist theoretisch der Träger der Staatsgewalt, die durch den König und das Parlament als Repräsentanten ausgeübt wird. Die souveränen Rechte, die in der Vorzeit dem König zustanden, gehören jetzt der Heiligen Krone. Auch der ganze Boden des Reichs ist ihr Eigentum, ebenso die Staatseinkünfte. Jeder freie Besitz ist von ihr abgeleitet und fällt an sie zurück, wenn die Familie des Besitzers ausstirbt. Der Grundbesitz, also eigentlich Lehensbesitz von der Heiligen Krone, gibt Anteil an der Legislative, an der Jurisdiktion und an der Exekutive. Die Gemeinschaft aller dieser Landbesitzer mit dem König als Ersten unter Gleichen ist dann der Körper der Heiligen Krone. Man konnte durch politische Gewaltakte diese staatsrechtlichen Grundsätze zeitweilig suspendieren, aber im Bewußtsein des Volkes nie ganz vernichten. Dies tritt gerade im 16. Jahrhundert wieder in den Vordergrund, wo der Reichstag auch die finanzielle Gewalt, nämlich das Geldbewilligungsrecht erwirbt und der Schatzmeister unter Parlamentsaufsicht gestellt wird. Ja, im Jahre 1521 wird die Verwaltung der vom Lande zur Verfügung gestellten Kriegsgelder je zwei Mitglieder des Reichstages anvertraut[37]).

Wichtige Wesensmomente des parlamentarischen Systems stellte der Reichstag von 1386 durch zwei Prinzipien fest, die durch ein Gesetz im Jahre 1507 bekräftigt wurden[38]).

Die Mitglieder des Rates haben unter Eid zu geloben, nicht nur ihre eigenen Vorteile und die des Königs, sondern auch die des Reiches und der Heiligen Krone zu erstreben. Der Monarch mußte sich verpflichten, die Ratsschlüsse seines Ratskollegiums zu befolgen. Es ist daher jeder ohne die Beteiligung des Rates zustandegekommene staatsrechtliche Akt des Königs nichtig. Das zweite Prinzip besagt, — und hier taucht zum ersten Mal in Ungarn die Ministerverantwortlichkeit auf — daß die Mitglieder des Rates, welche Gesetzesverletzungen oder eine schädliche Politik anraten, vom Reichstag gleichzeitig als Gericht zur Rechenschaft gezogen werden können. Als einzige Strafe in diesem Falle war die Todesstrafe mit nachfolgender Vermögenskonfiskation vorgesehen.

Im Lauf der Zeiten entwickelte sich aus dem ursprünglichen Rat der königliche Gerichtshof. Dieser übte Verwaltung und Rechtsprechung aus.

Durch das Erscheinen der Habsburger in Ungarn 1526 kam dann der Rat um seine bevorrechtigte Stellung. Da aber seit dieser Zeit der König größtenteils außer Landes lebte, so gewann staatsrechtlich und politisch dessen Stellvertreter, der Palatin, außerordentlich an Rechten[39]). Der Palatin ähnelt sehr dem parlamentarischen Minister; denn er ist verantwortlich für die zweckmäßige Führung der Geschäfte und die Befolgung der Verfassung. Er kann vom Reichstag abberufen werden, wenn er seine Pflichten verletzt. Der Palatin ist somit nicht nur der persönliche Stellvertreter des Königs, sondern er ist ein Teil der parlamentarischen Institutionen des ungarischen Volkes. Der Palatin kungierte auch als Richter in privatrechtlichen Prozessen gegen den König. Er wurde als Repräsentant der Nation angesehen.

Auch die staatsumwälzenden Ereignisse des Jahres 1848 haben in Ungarn keine wesentlichen Aenderungen der Regierungsform herbeigeführt. Im G. A. vom Jahre 1848 ist zwar eine politische Verantwortlichkeit der Minister dem Parlament gegenüber nicht enthalten; in der Praxis besteht sie aber, da die Produkte des Wirkens der Minister, die Gesetzentwürfe, die Zustimmung des Reichstags haben müssen, und ein ständiges Verweigern derselben den König in die Zwangslage versetzt, die Minister entlassen zu müssen.

Trotzdem aber der König allein die Minister ernennen und nach seinem freien Entschluß entlassen konnte, hatte der Reichstag entsprechend dem Wesen des parlamentarischen Systems die

Möglichkeit durch Abstimmung die Minister zur Demission zu zwingen[40]).

Ein Widerspruch gegen den Parlamentarismus liegt darin, daß ein Reichstag, der ohne die Berufung und Eröffnung durch den König tagte, keine gesetzlichen Beschlüsse fassen konnte. Ebenso mußten die Gesetzesbeschlüsse durch den König sanktioniert werden.

Nach dem staatsrechtlichen Ausgleich im Jahre 1867 blieb Ungarn ein parlamentarischer Staat[41]); die Staatsgewalt lag bei demjenigen Teil der Bevölkerung, der vermöge des Zensus das aktive und passive Wahlrecht hatte.

Nach der Revolution von 1918 wurde nach kurzem Interregnum, in welchem die kommunistischen Arbeiter eine Räterepublik gegründet hatten, die Staatsgewalt dem Erzherzog Josef übertragen. Der Zweck hierfür war die Erhaltung der Monarchie. Dieser Plan scheiterte jedoch an dem Widerstand der Feindbundmächte. Nach dem Gesetz-Artikel I vom 25. Februar 1920 wurde die Vollzugsgewalt jetzt einem Reichsverweser übertragen. Dieser hatte im wesentlichen die Rechte des Königs mit der Ausnahme, daß er gegenüber den Beschlüssen der Nationalversammlung kein Sanktionsrecht hatte und die Nationalversammlung nur auflösen konnte, wenn völlige Arbeitsunfähigkeit derselben vorlag.

Wenn auch rechtlich im neuen Ungarn das Parlament als der mächtigere Faktor anzusehen ist, so hat es die außerordentliche Energie und Tatkraft des jetzigen Ministerpräsidenten Graf Bethlen fertiggebracht, der Regierung eine dem Parlament an Macht gleichwertige Stellung zu erobern, da er durch Unterstützung der Einheitspartei, welche die Mehrzahl der Sitze im Parlament innehat, stets mit einer sicheren Mehrheit rechnen kann[42]).

Der parlamentarische Staat Ungarn war bereits vorhanden und besteht auch nach den Verfassungsgesetzen von 1920, die die unveränderte Aufrechterhaltung der „uralten Staatsform" beibehielten, noch auf Grund der Entwicklung, die in der zweiten Hälfte des 13. Jahrhunderts begann.

Deutsches Reich.

Demokratie, Parlamentarismus und verantwortliche Regierung sind Begriffe, welche dem deutschen Reichs- und partikularen Staatsrecht bis 1918 fremd waren.

Das heilige römische Reich deutscher Nation war seiner Natur nach rein aristokratisch orientiert[43]); es war eine aristokra-

tische Gemeinschaft, welche demokratische Ideen und parlamentarische Vertretungskörper nicht kannte. Aus diesen Gründen gab es auch keine verantwortliche Regierung.

Der deutsche Bund kann für unsere Frage gleichzeitig nicht näher in Betracht gezogen werden[44]), weil er ein völkerrechtlicher Zusammenschluß von souveränen Staaten war, deren Souveränität auch im Bund unangetastet blieb.

Es gab keine Bundesstaatsgewalt, also auch keine Regierung. Der Bundestag in Frankfurt, der nur die Vertretung der Souveränität der einzelnen Bundesstaaten darstellt, kann deshalb nicht als Regierung betrachtet werden. Die Verfassung von 1849 enthielt nichts, was mit dem Wesen des parlamentarischen Regierungssystems in Berührung gebracht werden konnte. Eine Ministerverantwortlichkeit dem Parlament gegenüber gab es nicht; das Ernennungs- und Entlassungsrecht der Minister hatte der Kaiser. Erwähnt werden soll das dem Parlament nach § 99 zustehende Recht der Ministeranklage, das aber nur theoretische Bedeutung erhalten konnte, weil die Voraussetzungen für die Erhebung der Anklage nicht in der Verfassung niedergelegt waren[45]).

Die Verfassung von 1849 konnte aber praktisch nicht durchgeführt werden, weil mehrere Einzelstaaten der Einführung derselben Widerstand entgegenbrachten[46]).

Bei oberflächlicher Betrachtung der Verfassung von 1871 wäre man im ersten Augenblick wohl geneigt, das deutsche Reich als ein demokratisches Staatswesen anzusprechen, weil dessen Parlament, der Reichstag, aus der allgemeinen, direkten und gleichen Wahl hervorgeht. Das ist aber nicht richtig; denn der Reichstag nahm eine Sonderstellung ein. Eine Volksvertretung im parlamentarischen Sinne war er trotz Volkswahl nicht, weil das deutsche Reich kein parlamentarisch regierter Staat war; denn die Regierung, der Reichskanzler, war nicht vom Vertrauen des Reichstags abhängig. Der Reichstag konnte auch nur mit Zustimmung des Bundesrates gültige Gesetzgebungsarbeit leisten.

Träger der Staatsgewalt im Reich war der Bundesrat, eine Versammlung von Mitgliedern, die die Träger der Staatsgewalt der 22 Monarchien und 3 Städterepubliken vertraten[47]). Er war weder ein Monarch noch eine parlamentarische Körperschaft, da seine Mitglieder keine Parlamentarier waren, die nur ihrem Gewissen verantwortlich waren, sondern als Stellvertreter ihrer Regierung fungierten. Man konnte in den Bundesrat nur durch Berufung der einzelnen Regierungen gelangen. Er vertrat dem auf

demokratischen Grundlagen gewählten Reichstag gegenüber mit aller Schärfe das aristokratische Prinzip.

Meines Erachtens könnte man das Deutsche Reich von 1871 als eine Republik ansehen, deren Glieder die 25 Einzelstaaten waren. Da diese 25 Staaten allein im Bundesrat vertreten waren, war dieser ohne Zweifel das mächtigste Regierungsorgan.

Auch von Parlamentarismus war in der Verfassung von 1871 keine Spur vorhanden. Es war nur ein einziger Minister, der Reichskanzler, dessen Berufung nicht an die Zustimmung des Reichstages, der einzigen parlamentarischen Institution, gebunden war.

Aus dem Wortlaut des Artikel 17 der Verfassung, der anscheinend aus Devotion vor dem Parlamentarismus von der Verantwortung des Reichskanzlers spricht, können seitens des Reichstages keinerlei Rechte einer Ministerverantwortlichkeit hergeleitet werden, da in dem Text dieser Verfassungsbestimmung nichts davon gesagt ist, daß der Reichskanzler dem Reichstag verantwortlich ist.

Wir sehen also, daß ein parlamentarisches System nach der Verfassung von 1871 nicht vorhanden war, da sich Reichskanzler als formales Regierungsorgan und der Reichstag als Parlament ohne jede besondere Beziehung gegenüberstanden.

Die ersten Strömungen, das parlamentarische System im Deutsches Reich einzuführen, machten sich während des Weltkrieges bemerkbar, und je länger der Weltkrieg dauerte, umso lauter wurden die Rufe nach Einführung der Parlamentarisierung[48]). In seiner Osterbotschaft hatte der deutsche Kaiser im April 1917 verkündet, daß er den Reichskanzler beauftragt habe, in einer Umgestaltung der Verfassung den neuen Verhältnissen Rechnung zu tragen; doch konnte diese Botschaft nur als Programm gewertet werden.

Als den Beginn der Einführung des parlamentarischen Regierungssystems kann man die Einsetzung eines Verfassungsausschusses im Reichstag[49]) und die Sitzung der Fraktion der fortschrittlichen Volkspartei vom 5. Juli 1917 bezeichnen, in der die Parole des Zusammenschlusses mit drei anderen Parteien ausgegeben wurde[50]), um die parlamentarische Regierungsweise in die Tat umzusetzen. Diese von der fortschrittlichen Volkspartei ergriffene und von der Sozialdemokratie, dem Zentrum und den Nationalliberalen aufgenommene Initiative, neue Wege im deutschen Verfassungsleben einzuschlagen, bedeutete einen Wendepunkt in der Verfassungsgeschichte des deutschen Volkes.

Die Folge dieses Vorstoßes war einige Zeit später die Schaffung eines selbständigen Vizekanzlerpostens; die Person, die hierfür in Aussicht genommen war, hatte als Hauptaufgabe die Vermittlerrolle zwischen dem Reichskanzler und den Parteien zu führen. Der Vizekanzler sollte, ohne eine Entscheidungsbefugnis zu haben, nur eine vollkommen politische Rolle spielen. Der erste politische Vizekanzler von Payer konnte erst im Frühjahr 1918 sein Amt antreten, also nicht lange bevor unter dem Druck der Verhältnisse das vom Kaiser Ostern 1917 gegebene Versprechen jetzt im Herbst 1918 erfüllt werden mußte. Am 30. September 1918 trat Reichskanzler Graf Hertling zurück, und in dem Dankschreiben des Kaisers an ihn wurde die Parlamentarisierung anerkannt. Staatsrechtlich entstand allerdings dadurch keine rechtlich verpflichtende Erklärung, weil es sich ja nur um eine Kundgebung handelte.

Durchgeführt wurde der Parlamentarismus erst durch die beiden Gesetze vom 28. Oktober 1918. „Der Reichskanzler bedarf zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstags"; dieser Satz beweist, daß ein Zeitalter des parlamentarischen Systems im deutschen Reiche angebrochen war. Formell behielt der Kaiser das Recht der Ernennung und Entlassung des Reichskanzlers; er konnte aber nur solche Personen ernennen, die das Vertrauen des Reichstags besaßen. Ein wesentlicher Fortschritt auf dem Wege zum Parlamentarismus bestand auch darin, daß nunmehr Abgeordnete Minister werden konnten, ohne ihren Sitz im Parlament aufgeben zu müssen. Zu erwähnen ist ferner, daß dem Kaiser einige der wichtigsten Funktionen abgenommen wurden. Zur Kriegserklärung bedurfte er nunmehr ohne Ausnahme der Zustimmung des Bundesrats und des Reichstags, ebenso zu dem Abschluß von Friedensverträgen und solchen Verträgen, die sich auf Gegenstände der Gesetzgebung bezogen. Durch die beiden eben erwähnten Gesetze konnte aber die Erregung im Volke nicht mehr eingedämmt werden. Die Revolution kam, und der politischen Abdankung des Kaisers folgte einige Tage später durch Gewalt die rechtliche Abdankung.

Nach der Verfassung von 1919 kommt das parlamentarische System stärker zum Ausdruck und zwar dadurch, daß die gesamte Reichsregierung unmittelbar und der Reichspräsident mittelbar vom Reichstag, also dem Reichsparlament abhängig sind, und die Institution des Bundesrats, der vorher der eigentliche Träger der Staatsgewalt war, in Fortfall kam.

Der Reichstag ist der das Reichsvolk vertretende Träger der Reichssouveränität, das ist der Staatsgewalt, die einer anderen Macht nicht unterworfen ist. Für ihn spricht die praesumtio[51]).

Ferner tritt das parlamentarische Prinzip darin hervor, daß der Reichstag ein Selbstversammlungs- und Selbstvertagungsrecht hat. Die Berufung hat nur durch den Reichstagspräsidenten zu erfolgen[52]). Er muß dieses Recht aber ausüben, wenn es der Reichspräsident oder mindestens ein Drittel der Reichstagsmitglieder fordert.

Das wichtigste Moment des Parlamentarismus, die parlamentarische Ministerverantwortlichkeit, ist gleichfalls in der Verfassung von 1919 dadurch gewahrt, daß der Reichskanzler und die Minister an das Vertrauen des Reichstages gebunden sind; die Gesamtpolitik wie auch die Ressortpolitik der einzelnen Minister müssen mit der Ansicht des Parlaments zusammenfallen.

Neben der parlamentarischen Ministerverantwortlichkeit, die im Artikel 54 der Verfassung festgelegt ist, hat die Verfassung im Artikel 59 auch eine gerichtliche Verantwortlichkeit vorgesehen. Sie ist das letzte und wirksamste Mittel, das verfassungsgemäß dem Parlament in die Hand gegeben ist, und bezweckt, im Wege einer Anklage des Parlaments den Reichspräsidenten sowie die Reichsminister durch ein gerichtliches Unfähigkeitsurteil politisch zu töten. Die eben genannten Personen können demnach vom Reichstag vor dem Staatsgerichtshof angeklagt werden, daß sie schuldhafterweise die Reichsverfassung oder ein Reichsgesetz verletzt haben. Ferner kann nach Artikel 43 der Verfassung der Reichspräsident durch Volksabstimmung abgesetzt werden. Voraussetzung ist jedoch ein Beschluß des Reichstages, der eine Zweidrittelmehrheit erfordert. Es ist nicht zu leugnen, daß ein Widerspruch darin besteht, daß der Reichspräsident vom Volke gewählt wird, andererseits aber bedingt vom Parlament abhängig ist. Zu erklären ist dieser Widerspruch daher, daß bei der Entstehungsgeschichte der Verfassung die eine Partei dem Reichspräsidenten eine möglichst große Macht einräumen wollte, während die andere seine Stellung möglichst untergeordnet wissen wollte.

Da aber das Wesen des echten Parlamentarismus nicht in der Parlamentsallmacht zu finden ist, sondern in einer Parlamentstätigkeit, die einer demokratischen Gegenkontrolle ausgesetzt ist[53]), so sind dem deutschen Reichstag nach der Verfassung von 1919 zwei Gegenspieler in dem Reichspräsidenten und der Reichsregierung erwachsen.

Der Reichspräsident wird unmittelbar vom Volke gewählt und hat schon von vornherein der Reichsregierung gegenüber eine erhöhte Stellung dadurch, daß er keine politische, sondern nur eine juristische Verantwortung trägt. Wittmayers Ansicht[54]), daß der Reichspräsident ein Nachfolger des deutschen Kaisers sei und die monarchische Idee fortsetze, kann ich nicht beipflichten. Das Deutsche Reich von 1871 war eine Bundesrepublik von 25 Staaten, und der Kaiser nur ein Glied derselben. Monarch war er nur in Preußen.

Der Reichspräsident ist dagegen nur oberstes Regierungsorgan; ein Widerspruch in der Ansicht Wittmayers liegt schon deshalb vor, weil der Reichspräsident, wenn er rechtlich die monarchischen Ideen fortsetzen würde, gleichzeitig Präsident des Freistaates Preußen sein müßte.

Im Rahmen dieser Arbeit sind besonders 3 Funktionen zu erwähnen, deren Ausübung dem Reichspräsidenten eine starke Machtfülle verleiht.

Einmal steht dem Reichspräsidenten das Recht zu, jeden Gesetzesbeschluß durch das Volk im Volksentscheid nachprüfen zu lassen, ein Recht, welches dem Parlament stets eine Mahnung sein sollte, sich nicht in offensichtlichen Widerspruch zu seinem Auftraggeber, dem Volk, zu setzen.

Ferner steht dem Reichspräsidenten ein Notverordnungsrecht nach Art. 48 und das Recht zur Reichstagsauflösung nach Art. 25 zu. In allen diesen Fällen müssen allerdings beide Regierungsorgane, Reichspräsident und Reichsregierung, zusammenarbeiten; denn einerseits besteht, entsprechend dem Wesen des Parlamentarismus, für die staatsrechtlichen Akte des Reichspräsidenten die Verpflichtung zur Gegenzeichnung durch einen Reichsminister, andererseits kann die Regierung allein keines dieser Rechte ausüben.

Viele sehen die Tatsache, daß der Reichstag kein Selbstauflösungsrecht hat, als einen Widerspruch zum Wesen des parlamentarischen Regierungssystems an; dies ist aber nicht der Fall. Es liegt gerade im Interesse unseres neuen deutschen Parlamentarismus, daß nur die beiden Regierungsorgane Reichspräsident und Regierung berechtigt sind, den Reichstag aufzulösen. Wenn nämlich in unserem deutschen Reich der Reichstag bei der Vielheit der Parteien und Parteigruppen arbeitsunfähig geworden ist, weil die nötige Mehrheit für die Gesetzgebung nicht gebildet werden kann, so könnte er, wenn ihm allein das Recht der Selbstauflösung zustehen würde, in diesem Falle zum Schaden des Reiches

passive Resistenz üben. Die Tatsache der beiden Reichstagsauflösungen hat aber bewiesen, daß die Lösung hierin, wie sie in der Verfassung von 1919 niedergelegt ist, die einzig richtige ist.

Zum Schluß mag noch erwähnt werden, daß die Reichsverfassung die Gewaltenteilungslehre nicht nur materiell ablehnt[55]), sondern es auch vermeidet, den Ausdruck „drei Gewalten" in der Verfassung selbst zum Ausdruck zu bringen. Sie verzichtet hierbei bewußt auf die Nachahmung der Verfassung der vereinigten Staaten von Amerika, wo die Lehre Montesquien's am stärksten Praxis geworden ist.

Preußen.

Aehnlich wie im Reich lagen auch die Verhältnisse in dem größten Bundesstaat, in Preußen.

Vor den Ereignissen des Jahres 1848 war Preußen eine absolute Monarchie. Träger und Ausüber der Staatsgewalt war der preußische König. Er hatte keine ihn in seiner Macht einschränkenden Organe an seiner Seite.

Die preußische Verfassung vom 31. Januar 1850 schuf aus diesem absoluten Königtum eine konstitutionelle, aber keine parlamentarische Monarchie[56]). Ebensowenig kam das demokratische Prinzip in Preußen zum Ausdruck; denn die Wahl zum Parlament erfolgte nach dem Dreiklassenwahlsystem[57]). Die Regierung wurde vom Monarchen nach eigenem Gutdünken berufen und entlassen, und selbst wenn man für die preußische Verfassung von 1850 die Verantwortlichkeit der Minister dem Parlament gegenüber annimmt[58]), muß man sagen, daß der König die rechtliche Befugnis hatte, eine Regierung gegen den Willen des Parlaments zu halten, aber auch zu entlassen.

Den Uebergang vom Konstitutionalismus zum parlamentarisch regierten Staate brachte in Preußen erst die Zeit nach der Revolution. Die Monarchie wurde durch die Revolution vernichtet. Träger der Staatsgewalt wurden die Arbeiter- und Soldatenräte. Die von diesen geschaffene Regierung war auch völlig von ihnen abhängig. Eine Vertretung des Volkes bestand nicht, so daß man von Parlamentarismus in dieser Zeit nicht sprechen konnte.

Am 13. März 1919 trat die auf Grund einer Verordnung der preußischen Regierung gewählte Landesversammlung zusammen und beschloß in dem Gesetz zur vorläufigen Ordnung der Staatsgewalt in Preußen vom 20. März 1919 die Einführung des parlamentarischen Systems in Preußen.

Die wichtigste Aufgabe der Landesversammlung war aber die Schaffung einer neuen preußischen Verfassung, die aber erst eineinhalb Jahre später am 30. November 1920 verkündet wurde. Sie stellt sich prinzipiell auf den Boden des Parlamentarismus. Das parlamentarische Prinzip wird dadurch betont, daß die Gesetzgebung dem Landtag zusteht, und daß das Staatsministerium an das Vertrauen des Landtags gebunden ist[59]).

Der Landtag gilt, da ein Landespräsident bzw. Staatspräsident in der Verfassung nicht vorgesehen ist, als oberstes Staatsorgan[60]). Er ist die Verkörperung des parlamentarischen Prinzips.

Um aber eine Omnipotenz des Parlaments zu verhindern, hat man in der preußischen Verfassung mannigfache Gegengewichte gegen die Parlamentsgewalt geschaffen, und zwar durch Zuteilung von Machtsphären an die einzelnen Staatsorgane, das Staatsministerium, den Staatsrat, das Dreimännerkollegium und auch an das Volk selbst.

Das Staatsministerium ist ein Geschöpf des Parlaments. Hier folgt die Verfassung dem parlamentarischen System; denn der Landtag ernennt den Ministerpräsidenten. Dieser hingegen bestellt die übrigen Regierungsmitglieder. Die Regierung kann nur solange im Amt bleiben, als sie das Vertrauen des Landtags hat. Die Regierung hat aber, wenn ein Volksbegehren auf Landtagsauflösung vorliegt, bis zur Volksabstimmung auch gegen den Willen des Parlaments im Amt zu bleiben. Infolge des Fehlens eines Staatspräsidenten hat man der Regierung in Preußen weitgehende Machtmittel eingeräumt, als sie sonst eine Regierung in parlamentarisch regierten Staaten besitzt. Sie hat in erster Linie das Recht der Initiative, d. h. das Recht, von sich aus dem Parlament Gesetzesentwürfe zur Beschlußfassung zu unterbreiten. Hierdurch kann sie jederzeit Gesetzesentwürfe, die ihr notwendig erscheinen, vor das Plenum des Landtags bringen. Das Initiativrecht stellt zwar kein Gegengewicht gegen positive Ausflüsse des Parlaments dar. Es kann aber Unterlassungssünden des Landtags hinsichtlich der Gesetzgebung wiedergutmachen. Allerdings ist mit der Ausübung des Initiativrechts die Macht der Regierung, positiv auf das Zustandekommen des betreffenden Gesetzes einzuwirken, erschöpft. Außer dem Initiativrecht hat die Regierung eine Verordnungsgewalt dadurch, daß sie nach Art. 55 provisorische Gesetze in Form von Notverordnungen ohne Parlament erlassen kann. In diesem Punkt ist die Staatsregierung besser gestellt als die Reichsregierung, weil diese kein Recht zum Erlaß von Notverordnungen besitzt.

Auch der Staatsrat kann die Herrschaft des Parlaments wesentlich beschränken. Er ist einzig in seiner Art im Verfassungsrecht und verdient darum, in aller Kürze etwas näher betrachtet zu werden.

Aus der sogenannten Inkompatibilität im Artikel 33,2 der Verfassung, daß niemand gleichzeitig Mitglied des Landtags und des Staatsrates sein kann, könnte man schließen, daß der Staatsrat ein zweites Haus des Parlaments sein sollte[61]). Dies trifft aber nicht zu, da er nur ein Staatsorgan eigener Art neben dem Landtag „als einzigem Haus des Parlaments" darstellen sollte. Die Einrichtung des Staatsrats sollte also nicht gleichbedeutend sein mit der Einführung des Zweikammersystems in Preußen. Dies geht einerseits aus der Stellung hervor, die man ihm zugewiesen hat, andererseits daraus, daß seine Mitglieder nicht vom Volke, sondern von den Provinziallandtagen, provinzialen Selbstverwaltungskörpern gewählt werden.

Seine Mitwirkung bei der Gesetzgebung betrifft auch nicht den Zeitpunkt des eigentlichen Gesetzgebungsvorganges, sondern liegt entweder vor dem Gesetzgebungsvorgang durch das Recht der Initiative oder nach demselben durch ein suspensives Veto, im Falle des Artikel 42,4 durch ein absolutes Veto. Staatsrat und Staatsministerium können allein in diesem Falle positive Verweigerungen gegenüber Beschlüssen des Landtages aussprechen, welche Mehrausgaben im Etatsrecht zum Gegenstand haben. Der Landtag hat nicht die Möglichkeit, gegen diesen übereinstimmenden Beschluß an das Volk zu appellieren.

Auf dem Gebiet der Exekutive stehen dem Staatsrat gleichfalls weitgehende Rechte zu. Er ist von der Regierung über deren Maßnahmen auf dem Laufenden zu halten und vor Erlaß von Verwaltungsverordnungen zu hören.

Aus diesen kurzen Ausführungen ist zu ersehen, daß der Staatsrat als recht wirksames Gegengewicht gegen die Parlamentsherrschaft angesehen werden muß.

Eines der wichtigsten Sicherungsmittel gegen den Absolutismus des Parlaments ist die Auflösung des Parlaments durch andere Staatsorgane. Preußen nimmt gegenüber den anderen Staaten hierin eine vollkommen systemlose Regelung vor.

Einmal kann die Auflösung des Landtags durch eigenen Beschluß erfolgen. Ferner bewirkt der Beschluß eines aus dem Ministerpräsidenten und den Präsidenten des Landtags und des Staatsrats bestehenden Ausschusses die Auflösung des Landtags. Endlich sind noch die beiden letzten Fälle einer Auflösung des

Parlaments zu erwähnen. Das Volk kann selbst seinen Willen äußern und durch eigene Initiative den Wunsch nach Auflösung des Parlaments hegen; anstelle des Volksbegehrens kann der Staatsrat durch eigenen Beschluß in namentlicher Abstimmung einen Volksentscheid über die Auflösung herbeiführen. Da das Volk Träger der Staatsgewalt ist, muß der Landtag als Vertreter schweigen, wenn das Volk spricht. Jeglicher Volkswille aber — sei es im Entscheid oder auch schon im Begehren — stellt theoretisch eine wesentliche Beschränkung der Macht des Parlaments dar.

Aus diesen kurzen Ausführungen geht hervor, daß die Gegengewichte gegen die Herrschaft des Parlaments nicht so groß sind, daß man von einer völligen Gleichwertigkeit von Exekutive und Legislative sprechen kann. Allein die Regelung, daß die Regierung allein nicht berechtigt ist, den Landtag aufzulösen, gibt diesem das Uebergewicht, das er als Stellvertreter des Volkes im wahren Sinne des parlamentarischen Systems ja auch haben muß.

Oesterreich.

Die Entwicklung des Parlamentarismus in Oesterreich soll etwas ausführlicher dargestellt werden, weil gerade dieser Staat gegenwärtig derjenige ist, in welchem das parlamentarische System auch praktisch bis in seine letzten Konsequenzen durchgeführt worden ist. Das Merkwürdige ist hier der Umstand, daß in einem Lande, dessen Herrscher von jeher parlamentarischen Einrichtungen ziemlich ablehnend gegenüberstanden, das parlamentarische System voll und ganz zur Durchführung gelangte.

Vor dem Jahre 1848 kann man von einem Parlament in Oesterreich überhaupt nicht sprechen[62]). Die Pillersdorf'sche Verfassung vom 25. April 1848 teilte die Gesetzgebung zwischen Kaiser und Reichstag. Der Reichstag sollte aus dem Senat, der ersten Kammer und dem Haus der Abgeordneten, der zweiten Kammer gebildet werden. Bereits am 18. Mai 1848 wurde durch kaiserliche Proklamation das Zweikammersystem fallengelassen und durch eine neue Wahlordnung ein allgemeines Wahlrecht ohne Unterschied auf den Zensus gewährt. Ausgeschlossen vom aktiven Wahlrecht waren nur Dienstboten und Unterstützungsberechtigte. Der auf Grund dieser Wahlordnung berufene Reichstag tagte zuerst in Wien, später in Kremsier[63]). Er befaßte sich mit dem Entwurf einer Konstitutionsurkunde für die österreichischen Staaten. Dieser Reichstag, in der Geschichte bekannt als

der Kremsierer Reichstag, wurde jedoch vom Kaiser am 4. März 1849 aufgelöst. Diese Verfassung gewährte den österreichischen Kronländern außer Ungarn die durch die konstitutionelle Staatsfom gewährleisteten politischen Rechte. Bemerkenswert war diese Verfassung dadurch, daß sie die Ministerverantwortlichkeit in doppeltem Sinne kannte; einmal dem Kaiser gegenüber, ferner aber auch gegenüber den Parlamenten. Auch gab es eine Ministeranklage vor dem obersten Reichsgericht. Ansätze zum Parlamentarismus waren vorhanden[64]).

Der Entwurf dieses Kremsierer Reichstages wurde aber niemals Gesetz.

Verfassungsmäßige Zustände traten in Oesterreich erst nach dem Kriege 1866/7 und nach dem staatsrechtlichen Ausgleich mit Ungarn ein[65]). Durch das Februarpatent vom 4. Februar 1867 wurde ein verfassungsmäßiges Parlament für die österreichischen Länder geschaffen.

Wenn nun auch nach den darauffolgenden Staatsgrundgesetzen eine Verantwortlichkeit der Regierung dem Parlament gegenüber vorhanden war, so bestand doch bis zum Jahre 1918 eine rein konstitutionelle Regierung, da das Parlament den Rücktritt der Regierung nicht erzwingen konnte. Es hatte auch keinen rechtlichen Einfluß auf die Wahl der Minister. Die durch das Februarpatent und die folgenden Staatsgrundgesetze gegebene Verfassung währte bis zum Jahre 1918.

Die beiden Verfassungsgesetze vom 30. Oktober 1918 und 14. März 1919 waren von vornherein nichts anderes als ein Provisorium, ein Versuch aus den Trümmern etwas Ganzes zu schaffen. Sie bildeten nur die Entwicklungsvorstufe zu der augenblicklichen Verfassung von 1920[66]).

Gesetze kamen hiernach nur durch den Beschluß der Nationalversammlung zustande[67]). Zu ihrer allgemeinen Verbindlichkeit bedurften sie der Unterschrift eines Präsidenten des Parlaments, der Gegenzeichnung der Staatssekretäre und der Bekanntmachung im Staatsgesetzblatt. Formal hatte die Staatsregierung, also das Kollegium der Staatssekretäre, ein Vetorecht; materiell jedoch war dieses Vetorecht ziemlich belanglos. Es bestand nur darin, daß die Regierung, welche Bedenken hatte, ein von der Nationalversammlung beschlossenes Gesetz zu vollziehen, gegen dasselbe „Vorstellung" vor der Publikation bei der Nationalversammlung erheben konnte. Das Veto wurde aber gegenstandslos, wenn die Nationalversammlung den ersten Beschluß nicht änderte. In diesem Fall war die Regierung zur sofortigen Publikation verpflichtet.

Streng genommen handelte es sich hier gar nicht um ein Vetorecht, weil den Parlament die Möglichkeit gegeben war, die Publikation des Gesetzesbeschlusses auch gegen den Willen der Regierung zu erzwingen.

Die Bezeichnung der Regierungsmitglieder als Volksbeauftragte, wie dies in der Verfassung vom 14. März 1919 geschah, ist unrichtig; denn die Regierungsmitglieder wurden nicht durch das Volk, sondern durch das Parlament berufen. Dieses ernannte auf Vorschlag des Hauptausschusses in namentlicher Abstimmung mit absoluter Mehrheit die Regierung, und dadurch war dem Parlament der Regierung gegenüber die völlige Alleinherrschaft gesichert. Wenn ihr das Vertrauen des Nationalrats entzogen wird, muß sie zurücktreten.

Die Parlamentsherrschaft äußerte sich nach der Verfassung von 1919 auch besonders darin, daß Amnestierungen, Begnadigungen und Abolitionen nur von den drei Präsidenten der Nationalversammlung ausgeübt werden konnten.

Einen Staatspräsidenten kannte die Verfassung von 1919 nicht; nach außen hin bildete die Spitze des Staates der erste Präsident der Nationalversammlung, der Parlamentspräsident. Er hatte aber auch im inneren Verhältnis besondere Rechte, die in der monarchischen Zeit dem Kaiser zustanden.

Aus dem Gesagten geht hervor, daß der Parlamentsabsolutismus in diesen Verfassungen mit der größten Schärfe zum Ausdruck gebracht worden ist[68]).

Das Ende der konstitutionellen Nationalversammlung wurde durch ein Gesetz vom 6. Juli 1920 herbeigeführt, welches die Legislaturperiode um vier Monate verkürzte und mit dem 31. Dezember 1920 schloß. Das darauffolgende Gesetz vom 20. Juli 1920 regelte die Wahl einer neuen Nationalversammlung. Durch ein neues Gesetz vom 1. Oktober 1920 wurde ein neues Parlament, der Nationalrat, mit vierjähriger Dauer ins Leben gerufen.

Durch dieses neue Parlament wurde dann die gegenwärtige Verfassung, die Bundesverfassung der demokratischen parlamentarischen Republik Oesterreich geschaffen. Auch in der neuen Bundesverfassung herrscht das parlamentarische Prinzip in seiner Reinkultur. Der Nationalrat hat das ausschließliche Gesetzgebungsrecht; seine Beschlüsse unterliegen keiner Sanktion. Er übt seine Tätigkeit nach eigenem Ermessen aus und kann nur durch ein von ihm selbst mit absoluter Stimmenmehrheit aufgelöst werden.

Es entspricht dem parlamentsmächtigen Charakter der Bundesverfassung, daß jede parlamentslose Zwischenzeit ausgeschaltet

wird; denn auch dann, wenn die Gesetzgebungsperiode eines Nationalrates nach Ablauf von vier Jahren beendet ist, muß dieser Nationalrat solange tätig sein, bis das neue Parlament wieder zusammentritt. Wenn in der Monarchie der Grundsatz galt: „Der König stirbt nie", dann gilt in der österreichischen Bundesverfassung das Wort: „Das Parlament endet nie". Im Falle der Vertagung erfolgt die Wiederberufung des Parlamentes durch den Parlamentspräsidenten. Die Bundesregierung kann die Berufung des nichtversammelten Parlamentes nur durch Antrag an den Parlamentspräsidenten erreichen, ausgenommen, wenn es sich um den Zusammentritt eines neugewählten Nationalrates handelt. Hier wird dieser durch den Bundespräsidenten berufen. Der Nationalrat verfügt aber nach der Bundesverfassung auch über ein rein parlamentarisches Organ, um die laufenden formellen Geschäfte zu erledigen.

Dies ist der aus den vorangegangenen Verfassungen übernommene Hauptausschuß. Seiner Zahl nach wird er von dem Nationalrat bestimmt; seine Mitglieder können nur Mitglieder des Nationalrates sein. Der Ausschuß wählt seinen Vorsitzenden selbst. Das ganze Schwergewicht der parlamentarischen Tätigkeit lastet auf dem Ausschuß, der die ganzen Arbeiten des Hauses regelt und die dem Nationalrat zustehende Exekutivgewalt ausübt. Er vermittelt die Verbindung zwischen Gesetzgebung und Vollziehung und schlägt die Regierungsmitglieder zur Ernennung mit vor.

Neben dem Nationalrat besteht der Bundesrat. Dieser wird von den Landtagen, also von Parlamentariern gewählt. Die Landtagsabgeordneten fungieren bei der Wahl der Bundesratsmitglieder als Wahlmänner.

In der Berufung des Bundesrates kann man eine besondere Betonung der demokratischen Idee sehen, weil sowohl Nationalrat als auch Bundesrat vom Volke als Inhaber der Staatsgewalt berufen werden.

Dem österreichischen Bundesrat stehen im Vergleich mit dem deutschen Reichsrat mehrfach weitgehendere Rechte zu. In zwei Fällen hat er ein Zustimmungsrecht, nicht nur ein Veto zu den Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates. Der erste betrifft die Gesetze, welche eine Aenderung in der Zusammensetzung des Bundesrates bezwecken; der zweite betrifft jene Gesetze, mit welchen grundsätzlich solche Rechte und Verwaltungsgebiete geregelt werden, bei denen das Erlassen von Ausführungsgesetzen den einzelnen Bundesländern zusteht, und wenn für diese Ausführungsgesetzgebung eine Frist von weniger als sechs Monaten

oder mehr als einem Jahr bestimmt ist. Eine Ausnahmestellung nimmt der österreichische Bundesrat aber deshalb ein, weil dem Bundespräsidenten das Recht eingeräumt ist, jedes einzelne Landesparlament aufzulösen. Zu dieser Auflösung kann der Bundespräsident aber nur auf Antrag der Bundesregierung und mit Zustimmung des Bundesrates schreiten. Dieses Auflösungsrecht kann man als ein Ueberwiegen der zentralen Bundesmacht über die einzelnen Bundesländer ansehen und kann es als Ausfluß des alten österreichischen Zentralismus betrachten.

Nationalrat und Bundesrat haben außer ihrer regulären Tätigkeit noch gemeinsame Funktionen der Exekutive; denn sie müssen beide beim Abschluß von Staatsverträgen mitwirken. Jeder politische Staatsvertrag und jeder, der eine Gesetzesänderung zum Gegenstand hat, muß vom Nationalrat genehmigt werden. Ein solcher Genehmigungsbeschluß ist dann an den Bundesrat zu leiten, der denselben wie einen Gesetzesbeschluß zu behandeln hat. Weiter steht dem Bundesrat ein Zustimmungsrecht zur Ernennung der Hälfte der Richter des zentralen Verwaltungsgerichtshofes in Wien zu; die andere Hälfte dieser Richter wird mit Zustimmung des Nationalrates ernannt. Aus dieser Einflußnahme des Nationalrates und des Bundesrates bei der Besetzung wichtiger Richterposten kann man entnehmen, daß das parlamentarische Herrschaftsprinzip der österreichischen Bundesverfassung sich nicht nur an der Oberfläche zeigt, sondern auch in den Einzelheiten der Verwaltung zur Geltung kommt. Da die österreichischen Bundesräte Parlamentarier sind, so genießen sie dieselbe Immunität wie die Nationalräte.

Die Idee der Parlamentsalleinherrschaft zeigt sich in der Bundesverfassung auch in der Berufung des Bundespräsidenten. Dieser wird nicht wie im deutschen Reich durch das Volk, sondern durch ein Kollegium, welches Bundesrat und Nationalrat umschließt, nämlich die Bundesversammlung, gewählt. Die rechtliche Stellung des österreichischen Bundespräsidenten ist insofern von der des deutschen Reichspräsidenten verschieden, als er nicht das Recht der Regierungsernennung hat und ihm auch kein Verordnungsrecht zusteht, sondern nur in Ausnahmefällen eine Berufung des Nationalrates und der Bundesversammlung sowie die Anordnung der Volksabstimmung.

Die österreichische Verfassung kennt ein Notverordnungsrecht überhaupt nicht. — Die Ausnahme, welche in dieser Hinsicht der Staatsvertrag von Genf vom 4. Oktober 1922 geschaffen hat, wird am Schlusse dieses Abschnittes besonders besprochen. —

Der österreichische Bundespräsident ist in seinen verfassungsmäßigen Rechten derart eingeschränkt, daß es ihr kaum möglich sein dürfte, eine Verfassungsverletzung zu begehen[69]).

Daher ist auch die Frage der Absetzung oder Suspendierung des Bundespräsidenten in der österreichischen Verfassung gar nicht erörtert.

Auch das Bundesheer untersteht der unmittelbaren Verfügung des Nationalrates[70]).

Durchbrochen ist die parlamenterische Gewalt ausnahmsweise nur in dem Fall, daß der Bundespräsident beim Regierungswechsel bis zur Bildung der neuen Regierung Mitglieder der alten Regierung oder höhere Bundesbeamte mit der Fortführung der Verwaltung betrauen kann.

Das Parlament hat in der Bundesrepublik auf die Regierung noch einen weit größeren Einfluß, als es der deutsche Reichstag auf die deutsche Reichsregierung hat, weil es auch die den Ministern beigegebene Staatssekretäre ernennt, und weil auch diese an das Vertrauen des Parlaments gebunden sind.

Wie bereits erwähnt, untersteht auch die Wehrmacht dem Nationalrat. Dieser verfügt die Einberufung der Reserven, den Aufschub der Dienstzeit und die Entlassung über die Zeit nach beendeter Dienstpflicht.

Außerdem ist nicht der Bundespräsident der oberste Befehlshaber der Wehrmacht, sondern die vom Parlament unmittelbar abhängige Bundesregierung.

Wittmayer bringt ganz besonders zum Ausdruck, daß das parlamentarische Prinzip in Oesterreich alles beherrscht, da der Träger der Gesetzgebung und der Regierungsgewalt der Nationalrat ist. Wittmayer spricht zum Beweise dieser Tatsache sogar von einem in Wien „residierenden" Nationalrat[71]).

Wie bereits oben erwähnt, ist von dem Prinzip, ein Notverordnungsrecht in der Verfassung nicht zuzulassen, eine Ausnahme durch den Staatsvertrag von Genf geschaffen worden. Durch diesen Vertrag wurde ein Generalkommissar und ein Kontrollkomitee zur Regelung der finanziellen Verhältnisse des österreichischen Bundesstaates eingerichtet. An sich ist dieser Vertrag ein schwerwiegender Eingriff in die Souveränität Oesterreichs, insbesondere schon deswegen, weil in dem Prot. III., 3 der österreichische Bundesstaat die Verpflichtung übernehmen mußte, der Bundesregierung während der nächsten zwei Jahre durch besonderes Gesetz zu gestatten, ohne jedesmalige neuerliche Parlamentsbewilligung in den Grenzen des internationalen

Sanierungsplanes jene Maßnahmen zu ergreifen, die nach ihrer Ansicht notwendig sind, um das Gleichgewicht im Staatshaushalt wiederherzustellen. Eine solche Ermächtigung ist staatsrechtlich nichts anderes als die Einräumung eines weitgehenden Notverordnungsrechts für die Regierung.

In der Praxis wurde dadurch das Parlament bei der Durchführung des ganzen Sanierungsplanes endgültig ausgeschaltet. Dieses von den Vertragsmächten des Genfer Vertrages verlangte Gesetz hat aber den Charakter eines verfassungsändernden und konnte daher nur mit zweidrittel Majorität beschlossen werden. Da diese qualifizierte Majorität jedoch nicht zu erlangen war, so mußte man sich dadurch helfen, daß alle für die Sanierung erforderlichen Maßnahmen in ihren Grundzügen materiell durch Gesetz festgestellt wurden und daß man die Regierung durch dieses Geset zermächtigte, dazu die nötigen Durchführungsverordnungen zu erlassen. Es war somit der Regierung die Möglichkeit geboten, zu dem genannten Zwecke auch Verordnungen materiell rechtlichen Inhaltes zu erlassen. Weiter wurde durch dieses Gesetz vom 26. November 1922 ein außerordentlicher Kabinettsrat bestellt, welcher die für die Durchführung der Sanierung nötigen Regierungsbeschlüsse zu fassen hatte. Dieser Kabinettsrat hatte zu Mitgliedern den Bundeskanzler, den Vizekanzler und alle übrigen Bundesminister sowie 26 vom Nationalrat gewählte Staatsräte. Trotzdem in diesem Rat die Bundesregierung den Vorsitz führte, hatte sie doch kein Stimmrecht; stimmberechtigt waren nur die Staatsräte.

Aufgabe dieses Kabinettsrates war es, alle Verordnungen zu beschließen, die sich nicht als bloße Durchführungen der im Wiederaufbaugesetz enthaltenen rechtlichen Normen darstellen; diese Verordnungen konnten auch gesetzändernden Inhalt haben, sich jedoch nicht auf die Verfassung und das Finanzverfassungsgesetz erstrecken.

Formell erließ derartige Verordnungen die Regierung; der außerordentliche Kabinettsrat gab dazu nur die Zustimmung. Die Initiative zum Erlaß stand aber bei der Regierung. Der Kabinettsrat befand sich daher in der Rolle eines Parlamentes im kleinen oder eines Parlamentsersatzes, weil er ein vom Nationalrat gewählter Ausschuß war und die Regierung in ihm kein Stimmrecht besaß; die Einrichtung desselben ist also wieder auf das Vorherrschen der Parlamentsalleinherrschaft zurückzuführen. Es wurde allerdings auf dem Gebiete der Sanierung dem Gesamtparlament jede Tätigkeit entzogen.

Aber auch der Genfer Vertrag änderte nichts an der Tatsache, daß die Bundesregierung ein Geschöpf des Bundesparlamentes ist; die Regierung wird vom Nationalrat gewählt und kann von ihm zum Rücktritt gezwungen werden.

Das Volk als der Träger der Staatsgewalt ist in der Ausübung derselben während der Dauer der Parlamentstätigkeit ausgeschlossen, und verfassungsgemäß von ganz geringen Ausnahmen abgesehen, lediglich auf die Wahl der Parlamentsmitglieder beschränkt.

Alleinherrscher ist in Oesterreich nur das Parlament.

Schluß.

Bei einer Beurteilung des praktischen Wertes des Parlamentarismus kann man sich von zweierlei Anschauungen leiten lassen. Die eine lehnt den Parlamentarismus als nicht leistungsfähig ab und verlangt teils die Diktatur, teils eine berufsständische Gliederung des Staates; die andere hält am Parlamentarismus fest und meint, daß diese Einrichtung an sich gut und brauchbar sei und lediglich einigen Reformen unterzogen werden müsse.

Das Verhältnis der konstitutionellen Monarchie zum Parlamentarismus ist in dieser Arbeit nicht dargestellt worden, weil die konstitutionelle Monarchie nur als Durchgangsstadium zwischen dem absoluten und parlamentarischen System angesehen werden kann[72]).

Daß gegen den Parlamentarismus Stellung genommen wird, ist nicht neu. Es sei hier auf die bekannte Schrift von Zenker[73]) hingewiesen, in welcher der Verfasser den Versuch macht, den Parlamentarismus als nicht leistungsfähig darzustellen. Bekannt ist das Beispiel von den Reden, die zum Fenster hinausgehalten werden. Besondere Erfolge mit seiner abfälligen Kritik kann aber Zenker nicht aufweisen. Der Parlamentarismus fand bei seiner fortschreitenden Entwicklung einen mächtigen Bundesgenossen, nämlich die demokratische Bewegung[74]); es gibt jedoch auch demokratische Staaten ohne Parlamentarismus und Staaten, bei denen das parlamentarische System hoch entwickelt ist, während die Demokratie praktisch in geringerem Umfange zur Geltung kommt.

Es sei hier auf England verwiesen, welches lange vor der letzten Wahlreform im Jahre 1911 entschieden ein parlamen-

tarischer Staat war, ohne ein ausgesprochen demokratischer zu sein, weil ja das Wahlrecht bis 1911 kein allgemeines war.

Theoretisch kann man das parlamentarische System als Werkzeug betrachten, den Willen des Trägers der Staatsgewalt zu äußern.

Parlamentarismus ist ein wichtiges, wirksames Mittel im Kampf um die staatsbürgerliche Freiheit[75]). Ist diese aber erreicht, dann wird allerdings der Parlamentarismus an Bedeutung verlieren; denn die durch ihn ermöglichte Aeußerung des Volkswillens beruht auf dem Mehrheitsprinzip und zwar in doppelter Richtung:

Einmal werden die Abgeordneten durch die Mehrheit des Volkes gewählt, während andererseits die Beschlüsse des Parlamentes ebenfalls durch die Mehrheit der Abgeordneten zustandekommen. Rein ideell gesehen müßte eigentlich dem demokratischen Prinzip die Stimmeneinhelligkeit entsprechen.

Da die Erzielung einer solchen Einheitlichkeit praktisch fast unmöglich ist, so muß man sich mit den Majoritätsbeschlüssen begnügen. Die Folge davon ist, daß jede Minderheit, welche bei der Herrschaft des parlamentarischen Systems durch diese Mehrheitsbeschlüsse in den Hintergrund gedrängt wird, nur zu leicht Gegner des Parlamentarismus selbst wird. Der Parlamentraismus, eigentlich die Parlamentärherrschaft, ist aber nichts anderes als ein Kompromiß zwischen dem demokratischen Freiheitsbegehren und der in jedem Staat unerläßlichen, alle Glieder des Staates erfassenden Herrschaft. Das Parlament als Herrschaftsorgan erscheint nach dem gegenwärtigen Stande sämtlicher verfassungsrechtlicher Gesetzgebungen, mit Ausnahme von Rußland, als ausschließlich herrschendes Organ, weil die einzelnen Abgeordneten an Instruktionen ihrer Wähler nicht gebunden sind und jeder der Abgeordneten das gesamte Volk und niemals seinen Wahlkreis oder seine Partei zu vertreten hat[76]).

Immerhin ist aber die Repräsentation des Volkes durch das Parlament eine aus praktischen Gründen geschaffene Fiktion. Durch Referendum und Volksinitiative will man aber die Fiktion als solche ausscheiden und den wirklichen Volkswillen ermitteln und entscheiden lassen. Praktisch wird wohl kein Parlament restlos den Willen des gesamten Volkes im einzelnen Falle darstellen können. Es ist zweifellos richtig, daß der durch das Parlament gebildete Staatswille mit dem wirklichen Willen des Volkes nicht immer identisch ist[77]). (Das beste Beispiel hierfür bildet der Landtag in Preußen, dessen Zusammensetzung zurzeit in

keiner Weise dem Willen des Volkes entspricht, wie die im September vorigen Jahres vorgenommene Reichstagswahl erwiesen hat.)

Hält man an der Fiktion des Parlamentes fest als dem Organ, welches berufen ist, den Volkswillen zu äußern, dann wird der Parlamentarismus das von ihm Verlangte niemals leisten können. Ebensowenig wie es im praktischen Leben zwei vollkommen kongruente Dinge gibt, ebensowenig wird es in der Praxis möglich sein, daß der Wille des Parlamentes mit dem des Volkes kongruent ist. Es ist daher falsch, die Existenzberechtigung des Parlamentarismus auf die Kongruenz des Volks- und Parlamentswillen zu stützen. Dagegen ist der Parlamentarismus gerade in demokratischen Staaten eine Notwendigkeit, weil nur er im Stande ist, eine staatliche Ordnung aufrecht zu erhalten. Wie soll nun diese Kluft, welche sich zwischen Volkswillen und Parlamentswillen öffnet, in der Zukunft überwunden werden? Wie bereits erwähnt[78]), ist im Referendum und in der Volksinitiative ein Anfang dazu gemacht worden. Es ist aber eine bekannte Tatsache, daß die Berufspolitiker, also die Parlamentarier, diesen beiden Einrichtungen mit Mißtrauen begegnen und danach trachten, die Anwendung dieser beiden Institutionen möglichst zu umgehen und in der Praxis auszuschalten. Vom Standpunkt des unverantwortlichen Parlamentariers aus hat dieses Bestreben gewiß seine Berechtigung, da sie nichts anderes bedeuten als eine verschleierte Rückkehr zum imperativen Mandat. In der Praxis ist allerdings zwischen Referendum und Volksinitiative einerseits und dem imperativen Mandat andererseits noch ein Unterschied.

Nichts destoweniger kann man aber, wenn man an der Demokratie als der Grundlage des rupublikanischen Staates festhält, die Forderung nicht von der Hand weisen, daß dem Volke Mittel in die Hand gegeben werden müssen, um eine möglichste Uebereinstimmung zwischen Volkswillen und Parlamentswillen herbeizuführen.

Eng im Zusammenhang mit der Einrichtung des imperativen Mandats steht dann die Kontrolle des Abgeordneten durch die politische Partei, welcher er angehört und auf deren Programm hin er gewählt worden ist. Hier nimmt dann die dieser Partei angehörige Wählergruppe entschieden Einfluß auf die Abstimmung des einzelnen Abgeordneten im Parlament. Diese Einflußnahme ist keine neue Erscheinung, sondern bestand schon im Momente der Einführung der Parlamente[79]).

Will man also eine rechtliche Reform des Parlamentarismus anbahnen, so müßte man zuerst die Unverantwortlichkeit des Abgeordneten seinen Wählern gegenüber ausschalten oder doch beschränken. Dies wäre dann möglich, wenn man die bisher nur politisch begründete Uebung, daß der Abgeordnete bei einem Parteiwechsel nach der Wahl sein Mandat niederlegt, zu einer rechtlichen Pflicht macht. In diesem Sinne ist auch Wittmayer zu verstehen, wenn er meint, daß der Parteiwechsel den Mandatsverlust nach sich ziehen muß[30]). Nach dem gegenwärtigen Stande der Gesetzgebung aber ist Wittmayers Anschauung nicht zu rechtfertigen. Für Wittmayers Ansicht kann eine Stütze wohl in keiner der Verfassungen gefunden werden.

Anfechtbar ist ferner die Bemerkung Wittmayers: „Gleichwohl scheint das stärkere lebende Recht in solchen Fällen für Mandatsniederlegung zu sprechen"; denn wir stehen gegenwärtig und noch wahrscheinlich sehr lange in der Zukunft auf dem Standpunkt, daß Recht nur positives Recht sein kann. Das stärkere lebende Recht, welches Wittmayer meint, ist ein naturrechtlicher Begriff, der abgesehen von der gegenteiligen Richtung der gesamten Gegenwartsgesetzgebung, schon aus praktischen Gründen, insbesondere aus dem Erfordernis nach möglichst starker Rechtssicherheit, abgelehnt werden muß. Meiner Anschauung nach muß für die Dauer des Mandates das politische Parteiverhältnis des Abgeordneten unbeachtet bleiben, dies umsomehr, als ja die Möglichkeit vorhanden ist, daß sich politische Parteien bzw. Vereinigungen politischer Parteien lediglich zum Zwecke der Wahl bilden und nach vollzogener Wahl wieder auseinandergehen. In solchen Fällen fehlt ein Organ, welches nach der Wahl das parteipolitische Verhalten des Abgeordneten einer Kontrolle unterziehen könnte. Weitere Schwierigkeiten ergeben sich, wenn man sich die Frage vorlegt, ob der Austritt aus der Partei nur durch formelle ausdrückliche Erklärung erfolgen kann, oder ob hier konkludente Handlungen genügen; ferner ob eine solche konkludente Handlung bei einer einmaligen Abstimmung, die dem Parteiprogramm widerspricht, anzunehmen ist, oder ob erst eine dauernde widersprechende Haltung bei Abstimmungen in wiederholten Fällen als Willensäußerung, der betreffenden Partei nicht angehören zu wollen, anzusehen ist. Wollte man dessenungeachtet an dem Mandatsverlust infolge Parteiwechsels festhalten, dann müßte man die Prüfung, ob tatsächlich ein solcher Parteiwechsel erfolgt sei, einem außerordentlichen Gericht überlassen.

Für die Möglichkeit der Abberufung der Abgeordneten durch ihre Wähler wird man nur zu leicht die russische Verfassung[81]), welche eine derartige Kontrolle und Macht den Wählern der einzelnen Ratsmitglieder gegenüber einräumt, annehmen wollen. Dagegen ist aber anzuführen, daß die russische Verfassung keine parlamentarische ist, denn der Träger der Staatsgewalt ist in Rußland sowohl im Bunde als auch in den Gliedstaaten niemals das Volk, sondern die kommunistische Partei. Es herrscht also dort eine Parteidiktatur, so daß bei Beurteilung des Parlamentarismus in rechtlicher und politischer Beziehung auf Rußland niemals Bezug genommen werden kann.

Ein Abberufungsrecht der Wähler gegen die Abgeordneten wäre rechtlich nur dann möglich, wenn man die politischen Parteien derart organisieren könnte, daß sie als juristische Personen des öffentlichen Rechts verfassungsrechtlich bestimmte Befugnisse eingeräumt erhalten könnten. Notwendig wäre hierfür nur eine feste Organisation. Keineswegs darf man dabei die Schwierigkeiten unterschätzen, welche sich einer derartigen Parteiorganisation entgegenstellen[82]). Die politische Partei ist nämlich weit mehr als die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen Schwankungen in ihrem Bestande ausgesetzt. Parteibildungen und Parteizusammenschlüsse können nur zur Erreichung eines bestimmten Zweckes geschaffen werden, mit dessen Erreichung die Parteiorganisation von selbst verschwindet.

Weit eher als ein Kontrollrecht der politischen Parteien den Abgeordneten gegenüber dürfte wohl die Zuweisung eines solchen Kontrollrechtes an berufsständische Organisationen durchführbar sein. Ein solches Recht hätte zur Voraussetzung, daß das Parlament in mehrere Fachparlamente zerlegt wird, in welche dann wieder nur von den Fachorganisationen Abgeordnete gewählt werden könnten. Eine derartige Umbildung des Parlamentes dürfte wohl die Zukunft bringen; denn schon heute haben wir in den verschiedenen Ausschüssen der großen Parlamente ähnliche Fachkollegien.

Gegenwärtig machen sich die wirtschaftlichen und kulturellen Fragen vielmehr im öffentlichen Leben geltend, als dies bei den politischen Parteien der Fall ist. Diese kämpfen um die Herrschaft, die berufsständischen Organisationen hingegen um die Fortentwicklung der Wirtschaft und der Kultur. Es ist daher wohl mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen, daß in der Zukunft die gegenwärtigen politischen Parteien sich in große Wirtschafts- und Kulturverbände verwandeln werden. Die Zu-

kunft wird dann nicht ein politisches, sondern ein Wirtschafts- und Kulturparlament zeigen. Daß bei einem solchen Parlament der wahre Parlamentarismus besser gewahrt werden kann als in der Gegenwart, bedarf wohl keines weiteren Beweises. Wirtschaftliche und kulturelle Interessen hat jeder Wähler; dagegen gibt es zahlreiche Wahlberechtigte, die politisch völlig indifferent sind. Für das Wirtschafts- und Kulturparlament wird es dann auch nicht jene Erscheinung geben, die man als Wahlmüdigkeit zu bezeichnen pflegt.

So sehr man Anhänger des parlamentarischen Prinzips in diesem Sinne sein kann, so darf man dennoch jene Umstände, welche gegen ein derartiges Parlament sprechen, nicht unberücksichtigt lassen. Hauptsächlich wird die berufsständische Organisation in vielen Fällen nicht ausreichen, um allen gerecht zu werden. In jedem der verschiedenen Berufe finden sich Personen, welche abgesehen von ihrer persönlichen Einstellung zum Beruf, auch eine Reihe anderer Interessen für sich in Anspruch nehmen.

Es sei hier in erster Linie auf die religiösen und konfessionellen Fragen hingewiesen. Die Mitglieder einer solchen berufsständischen Organisation können in Fragen des Berufes völlig einig sein; in allen außerhalb desselben aber stehenden Problemen den verschiedensten und widersprechendsten Ansichten vertreten. Auch muß man sagen, daß durch die Aeußerungen solcher berufsständischen Organisationen ein allgemein gültiger staatlicher Wille schwer zustande kommen dürfte[83]), und daß die Vertreter der berufsständischen Organisationen im Parlament sich umso heftiger bekämpfen würden, weil sie ja nicht nach ihrem freien Ermessen, sondern nach der ihnen erteilten Instruktion zu stimmen haben. Die Gefahr, auf dem Wege der berufsständischen Organisation zu der alten Ständeverfassung mit einem Kurienparlament zurückzukehren, ist zweifellos sehr groß.

Wie bereits oben bemerkt, ist das zweite Prinzip, auf welchem das parlamentarische System der Gegenwart beruht, das Majoritätsprinzip. Der Haupteinwand, der gegen den Bestand dieses Prinzips hervorgebracht wird, ist der, daß es dem Grundsatz der Freiheit widerspricht. Die Entscheidung durch die Majorität bedeutet zweifellos für die bei der Abstimmung unterlegene Minorität einen Zwang.

Aber auch die Majorität übt einen solchen gegen ihre Glieder aus; wenn einmal auf Grund der Majorität ein Beschluß gefaßt ist, so können jene, welche für den Beschluß gestimmt haben, nicht mehr zurücktreten. Sie sind an denselben gebunden,

auch dann, wenn ihre Meinung über die betreffende Angelegenheit sich geändert hat. Soll die Willensänderung, die sich nachträglich zeigt, irgendwie praktische Wirkung äußern, dann müßte für dieselbe eine neue Mehrheit gewonnen und durch diese der erste Beschluß abgeändert werden. Man sieht also, daß die individuelle Freiheit tatsächlich nur innerhalb der Schranken der Majoritätsbeschlüsse bestehen kann.

In der Praxis wird eine wirkungsvolle Funktion des Parlamentes nur dann möglich sein, wenn zwischen Mehrheit und Minderheit eine mittlere Linie gefunden wird, welche eine Unterwerfung der Minderheit unter die Mehrheitsbeschlüsse ermöglicht.

Für die Zukunft wird sich, will man den Parlamentarismus bestehen lassen, somit die Notwendigkeit ergeben, ein parlamentarisches Kollegium zu schaffen, welches einerseits auf die berufsständische Gliederung des Volkes entsprechend Rücksicht nimmt, andererseits aber auch bei den auf Grund dieser berufsständisch geregelten Wahlen das Verhältniswahlsystem beibehält[84]).

Literaturangabe und Anmerkungen

[1]) Robinson, *Das Wesen des Bundesstaates, Zeitschr. f. d. ges. Staatswissenschaft, Bd. 53, S. 609.*

[2]) Piloty, *Das p. S., S. 6.*

[3]) Duguit I, *S. 411.*

[4]) Redslob, *S. 1 ff.*

[5]) Anschütz, *Parl. u. Reg., S. 22.*

[6]) Giese, *S. 25.*

[7]) *Unter Volk ist die Gesamtheit der politisch berechtigten Volksgenossen zu verstehen.*

[8]) Jellinek, *S. 582/583: „Die so gebildete Vertretung ist nunmehr Willensorgan des Volkes geworden. Volk und Volksvertretung bilden demnach juristisch eine Einheit".*

[9]) Waldecker, *S. 567/568 nnd S. 706;* Schmitt, *S. 311.*

[10]) Wittmayer, *W. R., S. 320.*

[11]) Bonn, *S. 19.*

[12]) *Fürst Bismarcks Reden 10, 35.*

[13]) Redslob, *S. 184.*

[14]) Redslob, *S. 2 ff.*

[15]) *Reich und Staat im neuen Deutschland, 1. Bd., S. 81.*

[16]) Helfritz, *S. 64.*

[17]) Waldecker, *S. 414.*

[18]) Hatschek, *Bd. 1, S. 41.*

[19]) Jellinek, *S. 616.*

[20]) Jellinek, *S. 529;* Errera, *S. 4.*

[21]) Errera, *S. 36.*

[22]) *Art. 25: Tous les pouvoirs émanent de la nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution.*

[23]) Vauthier, *S. 21;* Errera, *S. 37.*

[24]) *Art. 64: Aucun acte du Roi ne peut avoir effel s'il n'est contresigné par un ministre qui, par cela seul, s'en rend responsable.*

[25]) Errera, *S. 53.*

[26]) Lebon, *S. 20/26;* Jellinek, *S. 523.*

[27]) Weber, *Wgsch., Bd. 4, S. 698;* Lebon, *S. 12.*

[28]) Duguit II, *S. 328, sagt mit Recht: Le Président est le prisonnier des chambres.*

[29]) Jellinek, *S. 556.*

[30]) Lebon, *S. 88/89.*

[31]) v. Timon, *S. 125;* Redslob, *S. 82.*

[32]) v. Timon, *S. 126.*

[33]) Redslob, *S. 82;* Gustermann, *S. 198 ff.*

[34]) v. Timon, *S. 113.*

[35]) Gustermann, *S. 198-200;* v. Timon, *S. 110-111.*

[36]) Marczali, *S. 6 und 26 ff.*

[37]) v. Timon, *S. 613 ff.*

[38]) v. Timon, *S. 654, 656 ff.*

[39]) Marczali, *S. 8;* v. Timon, *S. 672.*

[40]) Marczali, *S. 117.*

[41]) Marczali, *S. 78.*

[42]) *Jahrb. des öfftl. R., 1926, S. 411 ff.*

[43]) Weber, *Wg., Bd. 2, S. 585.*

[44]) Laband, *S. 2.*

[45]) *Es mag bei dieser Gelegenheit gesagt werden, daß die Klausel der Ministeranklage in einer Verfassung vollkommen überflüssig ist, weil in den kontinentalen Staaten Zentraleuropas niemals derartige Anklagen erhoben wurden. Ein geringer Anstoß der Parlamentsmehrheit genügt ja schon um die Minister zu stürzen.*

[46]) Zorn, *S. 71.*

[47]) Anschütz, *Rvfg., S. 162;* Laband, *S. 25-26.*

[48]) Finger, *S. 8.*

[49]) Heinr. Cunow, *im Vorwärts vom 13. 5. 1917;* Finger, *S. 5 und 11.*

[50]) *RTSten. 310, S. 3398; Reichsgesetzbl. S. 1273-74.*

[51]) Helfritz, *S. 82.*

[52]) *Ein Selbstauflösung des Parlaments kennt in Zentraleuropa nur die preußische Verfassung und die österreichische Bundesverfassung.*

[53]) Hatschek, *1. Bd., S, 47.*

[54]) Wittmayer, *W. R., S. 356 ff.*

[55]) Wittmayer, *S. 70.*

[56]) Stier-Somlo, *S. 34.*

[57]) Bornhak, *S. 49.*

[58]) Huber, *S. 112.*

[59]) Waldecker, *pr. V., S. 162;* Stier-Somlo, *S. 189.*

[60]) Huber, *S. 18 und 34.*

[61]) Hatschek, *1. Bd,, S. 40; Jahrb. d. öfftl. R., 1921, S. 268 ff.*

[62]) Ulbrich, *S. 40 ff.*

[63]) Ulbrich, *S. 42.*

[64]) *Bemerkenswert im Sinne des monarchischem Systems ist, daß durch ein Kabinettsschreiben vom 20. 8. 1851 die doppelte Verantwortlichkeit der Minister aufgehoben wurde, und daß das Ministerium fortan nur noch dem Monarchen verantwortlich sein sollte. Begründet wurde dieser Schritt damit, daß das Ministerium in erster Linie „Rat der Krone" sei.*

[65]) Ulbrich, *S. 53.*

[66]) *Dt. Juristenztg. 1920, S. 538 und 1921, S. 18.*

[67]) *Jahrb. d. öfftl. R., 1920, S. 249 ff und S. 269 ff.*

[68]) *Jahrb. d. öfftl. R., 1922, S. 233 ff.*

[69]) Wittmayer, *ö. V., S. 15.*

[70]) Wittmayer, *ö. V., S. 16.*

[71]) *Jahrb. d. öfftl. R., 1923/1924, S. 126 ff;* Wittmayer, *ö. V., S. 24/25.*

[72]) Zorn, *S. 75/76.*

[73]) Zenker, *S. 11.*

[74]) *Wenn die herrschende Lehre (Jellinek, S. 700 ff u. a.) den Parlamentarismus in Gegensatz zur Demokratie setzt, so bedeutet meine Ansicht keinen Widerspruch hierzu; denn Demokratie in diesem Sinne ist nur als juristische Kategorie zur Bezeichnung einer staatlichen Herrschaftsform zu gebrauchen.*

[75]) Bunzel, *S. 11.*

[76]) Jellinek, *S. 573/578.*

[77]) Waldecker, *S. 565 ff.;* Kelsen, *S. 313.*

[78]) Hatschek, *S. 284;* Wittmayer, *W. R., S. 432.*

[79]) Waldecker, *S 576.*

[80]) Wittmayer, *ö. V., S. 11.*

[81]) *Jahrb. d. öfftl. R., Bd. XI, S. 282 ff.*

[82]) *Ich denke hierbei an die für das Arbeitsrecht nach dem Betriebsrätegesetz organisierten Vertretungen des Arbeitgeber- und Arbeitnehmerstandes, welche wenigstens in der zweiten Gruppe nahezu niemals juristische Personenqualität haben.*

[83]) *Frankfurter zeitgen. Broschüren, Bd. XXIV, Heft 2;* Norikus, *Gegen den Strom.*

[84]) *Reich und Staat im neuen Deutschland, 1. Bd., S. 103 ff.*

Lebenslauf

Geboren wurde ich, Georg Wilhelm Paul Albath, Sohn des Kaufmanns Max Albath und seiner Ehefrau Rose, geb. Gerlich, am 2. Oktober 1901 zu Wilmersdorf bei Berlin. Ich besuchte von Ostern 1908 ab das Leibniz-Gymnasium zu Berlin und wurde 1920 mit dem Zeugnis der Reife entlassen. Vom Winter-Semester 1921 ab studierte ich an den Universitäten Berlin und Breslau Rechtswissenschaft. Am 24. Juli 1931 bestand ich die mündliche Doktorprüfung,

Herrn Geheimrat Prof. Dr. Heilborn gebührt für die sehr wertvolle Hilfe bei der Bearbeitung meiner Dissertation mein besonderer Dank.

RADEKE-DRUCK / BERLIN SO 16